Background Paper BP-190E

CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM

Margaret Young
Law and Government Division

January 1989
Revised September 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-190-1991-09E

ISBN 0-660-14535-9

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-06096/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

GLOSSARY OF TERMS

GENERAL 1

THE FRAMEWORK OF THE PROGRAM 2

SETTING IMMIGRATION LEVELS 4

CATEGORIES OF IMMIGRANTS 6
- A. Immigration for Social Purposes - The Family Class 6
- B. Immigration for Humanitarian Purposes - Refugees and Those in Refugee-like Situations 8
  - 1. Selection of Refugees Abroad 9
  - 2. The Refugee Status Determination System in Canada 10
- C. Immigration for Economic Purposes 13
  - 1. Business Immigration 13
    - a. Entrepreneurs 14
    - b. Investors 15
    - c. The Self-Employed 17
  - 2. Other Independent Applicants 17
    - a. Skilled Workers 17
    - b. Assisted Relatives 20
    - c. Retirees 20

THE ROLE OF THE PROVINCES IN IMMIGRATION 21

SETTLEMENT 22
- A. Immigration Settlement and Adaptation Program - ISAP 22
- B. Adjustment Assistance Program - AAP 22
- C. Host Program for Refugee Settlement 23
- D. Transportation Loan Program 23
- E. Language Training 23

VISITOR VISAS 23

APPENDICES
1. Annual Landings, 1962-1990
2. Immigration Levels, 1991-1995
3. Canadian Fertility Rates, 1960-1989
4. Objectives of the *Immigration Act*
5. Government Sponsored Refugee Allocations, 1982-1991
6. Refugee Claims in Canada, 1980-1990
7. Immigration Selection Criteria - The Points System
8. Countries Whose Citizens Require Visas in Order to Enter Canada as Visitors and Countries for Which Visas Have Been Imposed Since 1980

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GLOSSARY OF TERMS

ASSISTED RELATIVES - independent immigrants who are eligible to be sponsored by close relatives in Canada and who receive an additional 10-15 points (depending on the relationship) on that account (see p. 20).

BUSINESS IMMIGRATION - a category of immigration designed to foster economic growth and investment that includes entrepreneurs, investors and the self-employed (see p. 13).

CONVENTION REFUGEE - a person who is outside his or her country of nationality (or last permanent residence if the person has no nationality) and by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion is unwilling or unable to return to that country (see p. 8).

DESIGNATED CLASSES - classes of people established by regulation under section 6(2) of the *Immigration Act* who are displaced or persecuted (but who may not meet the strict definition of Convention refugee) for whom admission would be in Canada's humanitarian tradition (see p. 8).

FAMILY CLASS - close relatives (as listed in the regulations) of SPONSORS in Canada who, if they meet the STATUTORY CRITERIA in the *Immigration Act*, are admitted to Canada as landed immigrants (see p. 6).

INDEPENDENT IMMIGRANTS - the category of immigrants to which the POINTS SYSTEM applies, in particular, business immigrants, skilled workers, and ASSISTED RELATIVES (see p. 17).

"LEVELS REPORT" - the Report required by the *Immigration Act* to be tabled annually by the Minister concerning future immigration levels (see p. 4).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MINISTER'S PERMIT - a permit authorizing a person to enter or remain in Canada despite the fact that he or she does not meet the legal requirements of the *Immigration Act*. The power to issue permits is delegated to officials (see p. 3).

POINTS SYSTEM - the system of numerically rating independent immigrants based on factors such as age, education, employment, etc. (see p. 18).

SPONSOR - a Canadian citizen or permanent resident, over 18 years of age and resident in Canada, whose specified relationship to a relative entitles him or her to sponsor that relative (and his or her dependants) for permanent residence in Canada as a member of the FAMILY CLASS or as an ASSISTED RELATIVE (see p. 6 and 20).

STATUTORY CRITERIA - criteria in the Act relating to health, criminality and security that all immigrants must meet, whether sponsored or not, unless they receive special authority to enter Canada notwithstanding the criteria.

VISA - a document issued or a stamp impression made on a document by a visa officer; there are two types of visas - immigrant and visitor.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM

GENERAL

In recent years, a great deal of attention has focused on immigration to Canada. In the last 15 years, immigration levels went from a high of 218,465 (in 1974) to a low of 84,302 (in 1985). Beginning in 1985, it became the stated policy of the government that immigration levels would be increased in a moderate, controlled way in order to reverse the downward trend. This policy of growth has generally been supported by all three parties in the House of Commons, and immigration levels reached 211,881 in 1990.(1) On the other hand, by 1990, as immigration levels were exceeded for the fourth year in a row, criticism began to be heard that Canada's capacity to integrate new arrivals adequately might have been surpassed.

At the same time, negative attention was focused on the stresses and strains placed on the former refugee status determination system and its virtual collapse by the fall of 1988. Increasing backlogs, delays in introducing new legislation and the period of 14 months it took for the restructuring bill to pass through Parliament added to the confusion of officials and the public alike. The first two years of experience with the new system indicates sizeable backlogs there too. In addition, a number of high-profile cases ensured that immigration stories were almost continually in the media.

Precisely because of the publicity that the topic has received in recent years, many more questions are now being asked relating to immigration. Are immigration levels too high? What are the demographic implications of immigration? What are needed in the way of settlement

---

(1) Appendix 1 shows Canadian immigration levels from 1962 to 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

services for new immigrants? What should be our policy for refugees? What kinds of immigrants are best for Canada? Needless to say, this paper does not answer these questions, but the intention is to provide a framework whereby readers may become aware of some of the issues. It also provides background information for what can be a very complex area of law and government policy and administration.

THE FRAMEWORK OF THE PROGRAM

The foundation of Canada's immigration program is the *Immigration Act,* (2) as amended, most recently by Bills C-55 and C-84 relating (directly and indirectly) to refugee claimants. Second are the regulations, subordinate legislation made by the Governor in Council (i.e., Cabinet) under the authority of the Act. Third are the four components of the Immigration Manual, three of which are available to the public. The Manual contains extensive guidelines and instructions to officials administering the program, although the Act or the regulations would prevail in the case of conflict.(3) The following components make up the Manual system:

1. IS component - Selection and Control. These two volumes deal primarily with the selection and processing overseas of applicants for immigration, visitors (including student and temporary worker applications), returning residents, and refugees. The IS component also contains information on Minister's permits.

2. IE component - Examination and Enforcement. This volume deals with the examination of all people entering Canada at a port of entry. It

---

(2) R.S.C. 1985, c. I-2.

(3) The Manual is a looseleaf system which is updated frequently. Possession of a Manual may be necessary for any Members of Parliament whose constituency work is composed of a large number of immigration cases. It may be consulted in the Library of Parliament. Should personal copies be desired, Members should write to: Chief, Program Guidelines, Immigration Program Management, Immigration N.H.Q., Ottawa K1A 0J9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

also covers inland control and enforcement processes relating to immigrants and visitors, settlement of immigrants, protection of refugees in Canada and the duties of transportation companies.

3. IL component - Legislation. This volume contains the Act, regulations and certain other relevant legislation. It also contains an index to the Act.

4. IC component. This part of the Manual is not available to the public. It contains instructions relating to the vetting of visitors overseas, security clearance procedures and so on.

Another aspect of the legal framework arises from the Act but it is helpful to think of it as a separate yet overriding part - the Minister's permit. The Act (section 37) gives to the Minister a broad discretion to authorize people to enter or remain in Canada despite the fact that they do not meet legal requirements. This power has been delegated to various levels of officials in Canada and abroad (depending on the nature of the infraction) and may, of course, also be exercised by the Minister personally. Thus, permits may be given to allow medically or criminally inadmissible people to immigrate, to authorize visitor overstays, and to remedy minor violations of the Act or regulations.(4) In 1990, over 20,000 permits were issued.

A further power to exempt people from the operation of the Act or regulations is given to the Governor in Council by section 114(2). This power may be exercised "where the Governor in Council is satisfied that the person should be exempted from that regulation or the person's admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations." The importance of this power should not be underestimated. It is the mechanism by which the general rule that an immigrant must apply for a visa outside the

---

(4) Permits may not be issued, however, in all circumstances where the Act has been violated; for example, once a removal order has been made, a permit is precluded until the order has been executed.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

country can be waived, permitting many people each year to become permanent residents while remaining in Canada.

The Immigration Manual (IE 9) contains extensive instructions as to the circumstances in which immigration officers may consider requests for landing from within Canada. These include situations involving spouses, family members who are dependent, long-term *de facto* residents, foreign domestics, people who would suffer unduly harsh or inhumane treatment in their country of origin should they be returned there, and so on.

SETTING IMMIGRATION LEVELS

Section 7 of the Act requires that the Minister table a yearly report to Parliament concerning future immigration levels. This is known as the "Levels Report" and is tabled by the end of October if Parliament is sitting, or 15 days after Parliament reconvenes. The Minister is specifically directed to consult with the provinces on regional demographic needs and labour market considerations and also to consult with "other persons, organizations and institutions as he deems appropriate."

The Levels Report released in October 1990 was unprecedented in setting immigration levels for the five-year period from 1991-1995. It followed very extensive consultations with Canadians. The key themes emphasized in the document and in the Minister's statement appeared to respond to certain criticisms of the immigration program: that the program was short-sighted in its scope; that the mix of immigrants had been tipped away from independent applicants chosen for the economic contribution they could make to Canada; that the program, by considerably exceeding its target levels, was not being adequately managed; and that more should be done to integrate immigrants into Canadian society. The immigration levels, the regulatory changes, the management measures, and increased spending on language training announced in the document were all part of an attempt to respond to those issues.

The Report noted the significant pressures on the immigration system from all categories of immigrants: refugees, family

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

class, and independents. Maintaining a balance among these three main groups dictated neither continued growth at the same rate as in the last few years (which would lead to unmanageable levels by 1995) nor to a freeze or cut-back in levels, because that would mean virtually eliminating independent immigration, long delays, or significant cutbacks to the family class. The choice of the government, therefore, was modest growth for the next two years (to 1992), levelling off at 250,000 immigrants for each of the following three years, but with some regulatory changes to affect the mix of immigrants, primarily by modestly scaling back the family class. The plan figures appear as Appendix 2 to this paper.

The Act also requires that the Report state "the manner in which demographic considerations have been taken into account in determining that number." The connection between immigration levels and demographics was thus clearly present in the minds of the drafters of the Act. The "fertility rate" is a hypothetical figure which represents the total number of children born on average to each woman. Appendix 3 illustrates the fact that Canada's fertility rate fell from 3.8 in 1960 to 1.65 in 1987, rising slightly to 1.765 in 1989. Replacement level for Canada is considered to be 2.1 children per woman. The last year that this level was achieved was 1971.

Demographers project that if the fertility rate and net immigration (total immigration minus emigration)(5) were to remain the same as in the recent past, the population of Canada would be 31 million by the year 2021, but would decline to 29 million by the middle of the 21st century and keep falling. At the same time, the population is aging. Currently, approximately 11% of the population is over 65 years of age. By 2021, that figure will have risen to approximately 18.5% and by the middle of the next century some 23.3% of the population of Canada will be over 65. These facts have led some commentators to call for vastly increased immigration to bolster Canada's population and smooth out our age imbalances.

---

(5) Emigration from Canada is generally estimated at about 60,000 per year; alternatively, it is calculated as 0.25% of the current population.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Broad demographic questions were addressed by the Review of Demography and Its Implications for Economic and Social Policy, begun in May 1986 by the federal government under the auspices of Health and Welfare Canada. Its report, *Charting Canada's Future*, was released in December 1989. The Minister's Levels Report of October 1990 downplayed the demographic argument for immigration, noting that *Charting Canada's Future* "indicated that current and planned immigration levels may have a modest effect in slowing down the projected longer-term decline in Canada's population, but would have little effect on the changing age structure of our society."

CATEGORIES OF IMMIGRANTS

The different classes or categories of immigrants fall into three broad components which exemplify the different purposes of immigration. These are:

1. Social component - the family class;
2. Humanitarian component - refugees, members of designated classes and special programs; and
3. Economic component - skilled workers (including assisted relatives), entrepreneurs, investors, and the self-employed.

A. Immigration for Social Purposes - The Family Class

One of the objectives of the Act is "to facilitate the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad."(6) For 1991, the announced level of family class immigrants is 80,000, projected to rise to 100,000 in 1992 and stabilize at 85,000 by 1994. The relationships designated as part of the family class are found in the regulations and in the following table.

Sponsors must be at least 18 years of age, either Canadian citizens or permanent residents, and resident in Canada. They must agree to provide financial support for their relatives for up to 10 years and

---

(6) The complete list of objectives of the *Immigration Act* may be found in Appendix 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Members of the Family Class

- spouses
- sons and daughters under 19 years of age, or 19 years of age or more who are dependent on their parents(7)
- grandparents over 60, or under 60 and widowed or unable to work
- parents(8)
- brothers, sisters, nephews, nieces or grandchildren if they are: orphaned, unmarried and under 18
- fiancé(e)s
- children under 13 intended for adoption(9)
- any relative if the sponsor is alone in Canada and has none of the above family members to sponsor

must demonstrate that they have sufficient resources to fulfill their commitments by meeting the low income cut-off figures established by Statistics Canada and published in the Manual. This requirement does not apply to spouses and dependants.

---

(7) Prior to July 1988, children were required to be under 21 at the time of application for a visa. In July 1988, all unmarried sons and daughters (and their children) qualified; in October 1990, the Minister announced regulation changes to limit the age to under 19 and introduce a dependency test in order to reduce the unexpectedly high demand created by the change in July 1988. As of October 1991, these regulations have not come into force.

(8) Prior to 28 November 1988, no permanent resident could sponsor parents under 60 unless the parents were infirm or widowed. An exception was made for infirm or widowed parents over 60 if the sponsor had been in Canada for more than three years (although that provision was treated as unenforceable in view of the Charter).

(9) The Minister has announced that the regulations will be changed to eliminate the arbitrary age of 13 years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A relative described in the above list will be entitled to become a permanent resident of Canada providing that the statutory criteria relating to health and good character are met. No criteria relating to education, language or employment skills apply to members of the family class.

B. Immigration for Humanitarian Purposes - Refugees and Those in Refugee-like Situations

The Act recognizes the need "to fulfill Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted." "Convention" refugees are those who meet the definition in the Act, which is essentially the same as in the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*. To be a Convention refugee, a person must be outside his or her country of nationality (or last permanent residence if the person has no nationality) and "by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion" be unwilling or unable to return to that country.

Designated classes are established by regulation to serve the needs of people who are persecuted or displaced but who may not meet the strict definition of Convention refugee. At the present time, there are three designated classes:(10)

- Indochinese Designated Class (citizens of Cambodia);
- Indochinese Designated Class (Transitional) (Citizens of Vietnam and Laos who arrived in Hong Kong before 16 June 1988 or in any other country of first asylum in Southeast Asia before 14 March 1989); and
- Political Prisoners and Oppressed Persons Designated Class (citizens of El Salvador and Guatemala; Chile was deleted from the list as of 1 October 1991.)

---

(10) From 1979 to 31 August 1990, there was also the Self-Exiled Class, comprising citizens of Albania, Bulgaria, Czechoslovakia, German Democratic Republic, Hungary, Poland, Romania and Union of Soviet Socialist Republics.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada also has special programs for people in distress because of natural disasters, wars, revolutions and so on, even though those people may not be Convention refugees or members of Designated Classes. These programs assist relatives of Canadian residents who apply from outside Canada if they are nationals of El Salvador, Guatemala, Iran, Lebanon and Sri Lanka. These programs are administrative and details are to be found in the IS Manual. In 1989, over 5,500 people were admitted to Canada under special programs. The Minister's plan for 1991-1995 shows no separate category for these programs. Qualified individuals will be counted in future under the assisted relative category.

1. Selection of Refugees Abroad (11)

As it struggled with the breakdown of the refugee status determination system within Canada in the late 1980s, the government stressed repeatedly that Canada's role has been traditionally, and should remain, that of a country of resettlement.(12) This means that Canada chooses its refugees at posts or refugee camps abroad, enabling quotas to be applied to the various regions of the world and the numbers of arrivals to be managed. The government has pointed out that there are no quotas on refugees sponsored by private groups; the quota on government-sponsored refugees is necessary because of the financial implications that accompany government sponsorship. This quota is to remain stable.

The emphasis on resettlement has not been without its critics. Some have charged that regional quotas and selection practices have showed an ideological bias in favour of those fleeing right wing regimes. Others charge that selection abroad can be inconsistent and arbitrary, that too much emphasis is placed on the ability of the refugee to settle successfully in Canada, that access to embassies is often restricted and that processing takes too long. Processing abroad, however,

---

(11) For a detailed treatment of this topic, see Grant Purves, *Humanitarian Immigration and Canadian Immigration Policy*, Current Issue Review 80-10, available from the Research Branch of the Library of Parliament.

(12) Appendix 5 shows the allocations for government-sponsored refugees selected abroad from 1981 to 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

is much more diffuse and difficult to evaluate than the domestic system, which has received intense scrutiny in the recent past.

2. The Refugee Status Determination System in Canada (13)

During the 1980s, it had become apparent that the system for dealing with claims to refugee status made within Canada was inadequate for the job. It was procedurally cumbersome, very time-consuming, and permitted people to abuse it in order to gain additional time in Canada.(14) Bill C-55, legislation to overhaul the system, was introduced in May 1987 and received Royal Assent some 14 months later, amid continuing controversy. It came into force on 1 January 1989.

Designers of the new system had to balance a number of factors. The new law had to embody the essence of the *Convention Relating to the Status of Refugees*, which Canada had signed in 1969. This requires signatories not to return people in any manner whatsoever to the frontiers of territories where their lives or freedom would be threatened on account of their race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion.

At the same time, the law had to be stringent enough to counteract the perception (and to a very great degree, the reality) that Canada had lost control of her borders. Without a reassertion of control, the government feared that support for all immigration and refugee programs might be endangered. Control of the numbers of claimants was operationally essential as well, given the great number of potential claimants world-wide. Thus, deterring the arrival in Canada of new claimants and very expeditious treatment of those who did come were very important goals of the government. Yet control could not be achieved at the expense of the

---

(13) For a more detailed examination of the history of this topic, see Margaret Young, *The Convention Refugee Determination Process in Canada: Its Reform*, CIR 86-26. For a fuller discussion of the new legislation, see *Canada's Refugee Status Determination Process*, BP-185E. Both papers are available from the Research Branch, Library of Parliament.

(14) The growing number of claims to refugee status prior to the implementation of the new system is illustrated in Appendix 6. Note that annual claims now appear to have climbed above their 1988 high.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

human rights of the individuals once in Canada; in 1985 the Supreme Court of Canada ruled that refugee claimants were protected by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The resulting bill pleased few of its critics at the time, most of whom had argued for a much more open process and greater protections for claimants. Indeed, the Canadian Council of Churches mounted a court challenge to the constitutionality of the new system immediately after it began. (This remains pending.) Most controversial was the inclusion of access criteria, in contrast to the former system, which had allowed virtually any person in Canada to make a claim and to pursue it through various levels of adjudication. The purpose of the access criteria is to preclude various people from making claims (although, in fact, few people are weeded out at this stage):

- those who do not require the protection of Canada because they have been recognized as Convention refugees by another country and are not being persecuted there;

- those who do not require the protection of Canada because they have been in another country (a "safe third country" which must be on a list established by Cabinet) whose laws or practices provide that the claimants will be permitted to return to that country or have their claims determined there on their merits *(Note: No list is in place and so this provision is not operational);*

- those who are making repeat claims without having been out of the country for 90 days;

- those who are security risks, criminals or war criminals; and

- those whose claims lack a credible basis.

The above access criteria are applied by an adjudicator and a member of the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. Both decision-makers must agree before rejecting a claimant. Claimants denied access may apply for judicial review of the decision but may be removed from the country pending the review. Individuals not rejected at the screening stage are referred to the Refugee Division, which normally

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

adjudicates the claim in panels of two members, both of whom must agree before a claim can be rejected. Clear cases are now expedited by proceeding before a panel of one member.

Those rejected by the Refugee Division may appeal their case on legal grounds to the Federal Court of Appeal and are permitted to remain in the country until a final decision is rendered. Those accepted as Convention refugees are eligible for administrative procedures leading to permanent residence.

As noted above, there is a mounting backlog of refugee claims made after January 1989. In 1990, some 36,500 refugee claims were received, whereas the system was designed to handle a mere fraction of that number. Recent administrative measures to streamline procedures and supplementary funds granted to the Immigration and Refugee Board to enable more members and staff to be hired will no doubt speed processing, but the persistence of a substantial backlog remains troublesome to all those concerned with efficient and fair determination of inland refugee claims.

Another pressing problem which confronted the government was the backlog of over 85,000 refugee claims which had accumulated by the end of 1988 under the former system. In May 1986, an administrative clearance of over 20,000 claims (the size of the backlog at the time) had been undertaken, with approximately 85% of the individuals involved receiving permanent residence under special criteria. Speculation that a similar administrative review would be necessary spawned new claims to refugee status (regardless of their merits) in an attempt to beat the deadline. In December 1988, however, the Minister announced that all claimants in the backlog would be dealt with by an abbreviated version of the new process. Those whose claims are found by an adjudicator and a member of the Refugee Division to have a credible basis are permitted to apply for permanent residence. Those whose claims lack a credible basis may be required to leave the country, subject to humanitarian and compassionate considerations. The Minister hoped to have the backlog cleared within two years, at an announced cost of $179 million. Progress on the backlog was slow, however, and the two-year target (set at September 1991 to reflect the operational start of the program) was not met.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Immigration for Economic Purposes

One objective of the *Immigration Act* that has assumed prominence in recent years relates to economic development: "to foster the development of a strong and viable economy and the prosperity of all regions of Canada." A number of classes of immigrants are thus chosen on criteria that are tied to Canada's economic needs for certain types of skilled workers, for job creation, and for investment capital. All of these immigrants may be called "independent immigrants," although entrepreneurs, investors and the self-employed are usually now called "business immigrants" leaving the term "independent" for skilled workers, skilled workers assisted by relatives in Canada, and retired persons.

1. Business Immigration

The five-year plan sets a target of 7,000 principal applicants in the business categories for the first two years, dropping to 5,000 by 1994 and 1995 (see Appendix 2). Thus, this class is being de-emphasized as a proportion of Canada's total immigration. Specially trained visa officers - Entrepreneurial Development Officers or EDOs - are stationed at the high volume posts abroad in order to recruit business immigrants, process their applications and provide liaison with the provinces. The regulations stipulate that business immigrants are to receive the second highest processing priority, preceded only by members of the family class and refugees who, together, receive first priority. Entrepreneurs and investors are subject to the points system (discussed below) but need only receive 25 points as opposed to the normal number of 70.

At the present time, the greatest number of business immigrants come from Hong Kong (35%), with Taiwan (13%) and South Korea (4%) significantly far behind. Lebanon, Kuwait, the U.K., the United Arab Emirates, Syria, Germany and Egypt each contribute a share of approximately 3% or less.

Despite optimistic claims for the business immigration program, its effectiveness is not unchallenged. The Economic Council of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, for example, has recently concluded that the program brings no particular economic benefit to Canada and may, in fact, create more problems than it is worth. There have also been claims that business applicants receive preferential treatment, and in the summer of 1991 the Minister announced that a committee would be established to investigate the problem.

a. Entrepreneurs

The entrepreneur program was redesigned in 1984 in an effort to attract as immigrants experienced business people who would establish or purchase a commercial enterprise which would provide employment for one or more Canadians and make a significant contribution to the economy. The entrepreneur must intend and have the ability to be directly involved in the venture. The provinces are actively involved in the program and the intended province of destination must approve the business proposal before the immigrant is accepted.

The entrepreneur program has been the subject of criticism on a number of grounds. Perhaps the most important of these is that there is unsufficient monitoring of the program to ensure that the stated intentions of the entrepreneurs are actually carried out. It appears that a significant number of business proposals are never implemented, or are implemented in a manner different from that approved by the province and the visa officer. It is noteworthy that figures for capital transfer and job creation achieved by the program are based on the *declared intentions* of the immigrants, not on the results of their actual actions following arrival in Canada.

When the program was in its earlier stages, it was a more common practice than it is now to give a successful entrepreneur applicant an unconditional immigrant visa. Under those circumstances, there is no legal power to insist on the implementation of the business proposal, even though approval of that proposal was a necessary precondition to the granting of the visa. The now more usual alternative is the conditional visa, whereby one of the conditions attached to the issuance of the visa is the fulfillment of the proposal. This permits monitoring (carried out with the help of a new computer system) of the progress of the immigrant's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

business in Canada and should enable the Department to compile more accurate statistics on the results of the program. In theory, it should facilitate removal from the country in appropriate cases of non-compliance. To date, no entrepreneurs have been deported for failure to live up to their promises.

Another criticism of the entrepreneur program is that a number of applicants who may have been rejected by federal authorities are subsequently accepted by Quebec. This would pose no problem in itself except that apparently some two-thirds of those entrepreneurs leave for other provinces soon after arrival. In this manner, the provisions for approval by the province of destination are circumvented.

It has also been noted by one commentator that the fact that 70% of entrepreneurs intend to live in Toronto, Montreal or Vancouver, aggravates the existing regional disparities in Canada. It will be recalled that the objective from the Act quoted above referred to the economy and prosperity *of all regions in Canada*. Certain provisions of the investor program discussed below are aimed at this problem.

Finally, this program is open to the charge that Canada is selling visas to those rich enough to purchase them, although to a lesser extent than is the case with the investor program. An increase in monitoring to ensure implementation of stated intentions would no doubt be at least a partial answer to those criticisms.

b. Investors

The investor category of business immigrant came into effect on 1 January 1986. It was designed to permit the entry as permanent residents of people with significant net worth who were willing to invest a substantial amount of money in Canada, but without the requirement that they participate in the active management of a business.

An applicant is required to have operated or controlled a successful business or commercial undertaking, to have a net worth of at least $500,000 obtained by his or her own efforts, and, as of August 1990, to invest at least $250,000 for a period of at least five years in a business or privately administered investment fund acceptable to the province in which the fund made investments. Such investments have to be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

for the purpose of providing equity or loan capital for small- to medium-sized business ventures that would be of significant economic benefit to the province. For eligible investments approved prior to August 1990, investments of $150,000 for three years are possible.

Controversy arose in 1987 over the practice in some provinces of permitting the investment (principal and interest) to be guaranteed by the fund, effectively making the investment risk-free. The government initially took the position that this violated national program standards and operated to the detriment of those provinces that did not permit such guarantees. Further, it undermined the entrepreneur program and made it even more difficult for the government to refute the charge that Canadian visas were for sale. The proposed change to eliminate the practice proved controversial, however, and after consultations with the provinces, the federal government changed its position. Guarantees are now acceptable provided the investor has a net worth of at least $700,000 and invests at least $500,000 for a period of at least five years.

Recent regulatory changes have resulted in three categories of investors:

Tier I — Those with a net worth of $500,000 who invest at least $250,000 for five years in a province which has not received a significant number of business immigrants to date (less than 10% of business immigrants in the preceding year) (all provinces except British Columbia, Ontario and Quebec);(15)

Tier II — Those with a net worth of $500,000 who invest at least $350,000 for five years in any other province; and

Tier III — Those with a net worth of $700,000 who invest at least $500,000 in any province for five years and who are entitled to receive third party guarantees.

As noted above, the investor program has been subject to the criticism that Canada is selling visas, which may intensify now that the program permits risk-free investments. Criticism that the program

---

(15) For investment offerings on the market prior to 18 August 1990, the threshold investment remains $150,000 for three years in a province which had received less than 3% business immigrants in the preceding year. It is estimated that it will take 18 months to clear the market of offerings under the previous eligibility rules, except in Quebec, where the change will be felt immediately.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

exacerbates regional disparities may be muted, however, if the relaxed criteria for those willing to invest in the targeted provinces under Tier I, first introduced in April 1988, result in increased investment there.

c. The Self-Employed

To be accepted as a self-employed immigrant, an applicant must have the ability and intention to establish or purchase a business or pursue a profession that will provide employment for him or herself and make a significant contribution to the economy or the cultural or artistic life of Canada. This category accommodates people like farmers, small store operators, sports figures and artists.

Prior to the 1984 changes to the business immigration program, an immigrant in this category was required to create between one and five jobs. Following that date, the applicant need only create employment for him or herself.

2. Other Independent Applicants

a. Skilled Workers

The skilled worker category (somewhat confusingly called "independent applicants" in parts of the five-year plan) responds to Canada's need for immigrants who can contribute to the economy through their possession of skills and training in occupations for which there is a demand in this country. The projected number of principal applicants to be accepted in this category in 1991 is 20,000, with a further 21,000 accompanying spouses and dependants.

The points system regulates the admission of independent immigrants.(16) This system is a mechanism designed to predict whether an independent immigrant has the potential to adapt successfully to Canada and be of benefit to this country socially and economically. It is an attempt

---

(16) As noted on pages 13-14, the points system also plays a role in the selection of business immigrants, but to a much smaller degree.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to rationalize the selection process and to introduce a significant degree of objectivity into it.

The points system is composed of nine factors,(17) eight of which relate to the applicant as an individual. The following briefly summarizes these eight criteria:(18)

a. Age - Individuals from 21-44 years of age receive the full 10 points in this category. Two points are deducted for each year under 21 or over 44. Applicants over 49, therefore, receive no points.

b. Education - One point is awarded for each year of primary and secondary education successfully completed, to a maximum of 12. No points are awarded for university education. In October 1990, the Minister announced that more emphasis would be placed on education.

c. Specific Vocational Training - This category gives points on a sliding scale depending on the nature of the formal training required for the applicant's occupation. The more complex the job training required, the greater the points. The full 15 points can only be achieved if over 10 years of preparation is required.

d. Experience - Points are given for job-related experience (to a maximum of eight), related to the skill level of the job in question. Even long experience in a low-skilled job will only merit two points, whereas if the specific vocational preparation time of a job is at least four years, maximum points can be earned for four years of experience.

e. Occupation - This category awards points to immigrants who possess skills in occupations that are in demand in Canada. Applicants must receive some points in this category or have arranged employment (see

---

(17) There is also a kinship bonus that applies to assisted relatives which will be discussed in the next section of the paper.

(18) See Appendix 7 for a summary list. Note that Quebec has its own points system.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

below) for their application to be considered. At one time, "demand" meant current demand and was assessed during surveys of job vacancies conducted by Statistics Canada. In January 1986, a new system was introduced to target occupations which have a more general, longer-term capacity to absorb new workers. The resulting list contains over 100 principal occupations (mostly high skill), each of which carries from zero to 10 points.

In May 1991, an additional list of designated occupations was introduced, reflecting occupations in particular demand in certain provinces. Applicants with those skills willing to settle in the applicable province receive an additional 20 points. As of that time, only Newfoundland, Ontario and British Columbia had designated occupations.

f. Arranged Employment - Ten points are awarded to an applicant who has arranged employment in an area of Canada in which there is a shortage of people with the applicant's skills.

g. Knowledge of French and English - Up to 15 points are available for fluency in official languages. In October 1990, the Minister announced that more emphasis would be placed on this factor.

h. Personal Suitability - Up to 10 points are available for personal suitability based on the visa officer's perception of an applicant's "adaptability, motivation, initiative, resourcefulness" and other similar qualities (or lack thereof). This is the only subjective criterion in the system.

The ninth factor in the points system is completely unrelated to the individual applicant. It is a control mechanism available to the government to assist in the management of the flow of immigrants by giving every applicant a set number of points out of 10. For example, if levels are undersubscribed in a given period, the points available under this demographic factor could be increased to as high as 10. On the other

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

hand, if levels are oversubscribed, the points could be reduced to three or four or even zero.

Selected workers without relatives in Canada must receive at least 70 points to be considered, although the visa officer can exercise discretion and pass (or fail) an applicant if, in the officer's opinion, the total points do not accurately reflect the ability of the immigrant to settle successfully in Canada in the economic sense.

b. Assisted Relatives

Assisted relatives are selected workers who receive extra points if they have close relatives in Canada able to sponsor them. Fifteen extra points are awarded in cases where the sponsoring relative is a brother, sister or parent, and 10 extra points are awarded in all other cases.(19) Sponsors must meet the low income cut-off figures and remain committed to their sponsorship for a period of five years.

c. Retirees

In 1990, Canada accepted an estimated 4,000 immigrants in the retiree category. These individuals were required to be financially self-sufficient and have no intention of working in Canada. In general, they were at least 55 years of age (although in exceptional circumstances arrangements could be made to admit younger retirees) with substantial ties to Canada. Such factors as the applicant having family members resident here, having business interests in Canada, making numerous visits in the past and so on, were all relevant in this connection. In October 1990, the Minister announced that the program would be discontinued. The five-year plan shows a projected level of 5,000 for 1991, 3,000 for 1992, and no immigrants in this category after that.

---

(19) Sponsoring relatives can be parents, children, brothers or sisters, grandchildren, grandparents, aunts or uncles, and nieces or nephews.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE ROLE OF THE PROVINCES IN IMMIGRATION

Section 95 of the *Constitution Act, 1867* gives the federal government and the provinces concurrent legislative powers over immigration. The provinces are limited in that any laws they may pass must not be "repugnant to any Act of the Parliament of Canada." Quebec has exercised this constitutional power and established its own Ministry for immigration in 1986. It maintains officers in a number of posts abroad to process the applications of immigrants who wish to come to Quebec.

The *Immigration Act* contains several provisions relating to the provinces. They must be consulted prior to the tabling of the Levels Report and on immigrant settlement and adaptation measures. The Act permits the Minister to enter agreements with any province "for the purpose of facilitating the formulation, coordination and implementation of immigration policies and programs." A number of provinces have entered such agreements with the Minister, but the Canada-Quebec Accord, which came into effect on April 1991 (replacing the Cullen-Couture Agreement), is by far the most extensive.

Under the Accord, Quebec's most significant role is with regard to independent immigrants, for whom Quebec has developed its own points system. Both the federal and provincial grids have many of the same features, with points for education, employment, specific vocational preparation and so on. The Quebec grid, however, rewards knowledge of French significantly more than knowledge of English. An applicant can receive up to 15 points for French and up to 2 points for English.

The Quebec grid also contains a number of factors not present federally. Applicants to Quebec can receive five points for having relatives or friends who reside in Quebec in the settlement area (two points if they reside elsewhere in Quebec). Spouses can also boost applicants' points if they speak French or have an occupation for which there is at least an average demand in Quebec. Finally, there are points available for families with children under 12 years of age, with a maximum of four points for three children.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the Canada-Quebec Accord, Quebec assumed control of all settlement and integration programs for immigrants destined to that province. Canada agreed to transfer money to Quebec for those programs: $75 million for 1991-92, rising to $90 million by 1994-95.

SETTLEMENT

With a large and still growing proportion of immigrants to Canada coming from third world countries and often speaking neither English nor French, services to assist them settle in and adapt to Canada have become an important part of our immigration program. Some of these programs are delivered by the Department itself, while others are delivered by private sector organizations, funded by the Department. The following is a brief description of these programs.

A. Immigration Settlement and Adaptation Program - ISAP

ISAP provides funding to some 180 non-governmental agencies which offer direct services to immigrants, largely refugees, to enable them to settle in Canada as fast as possible. Services include reception, counselling, information, translation and interpretation, and job placement. Expenditures on this program are expected to be approximately $16 million in 1991-92.

B. Adjustment Assistance Program - AAP

The AAP provides money to needy immigrants, primarily refugees, for up to one year after their arrival. The need for assistance is assessed by subtracting the individual's basic costs from his or her available income and assets and applying the rates for welfare assistance which apply in the province of the applicant. The Main Estimates projected that $63 million would be spent on this program in 1990-91. This amount was increased by a further $22 million in the Supplementary Estimates (B).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Host Program for Refugee Settlement

Some 13,000 refugees selected abroad this year will come to Canada under government sponsorship. It is estimated that another 13,000 will be privately sponsored by voluntary groups, although there is no limit put on this number. The Host Program is an attempt to give refugees who are sponsored by the government some of the advantages of the increased social contacts and assistance enjoyed by privately-sponsored refugees by matching them to host groups in various cities. Preliminary studies show that the settlement process is enhanced by the project, particularly in the area of language skills. In 1991-92, $2 million will be spent on this program.

D. Transportation Loan Program

This program provides loans to assist immigrants to come to Canada. Refugees pay no interest on the loans; other immigrants pay a rate which varies from time to time.

E. Language Training

An ability to speak one of Canada's official languages is an extremely important part of an immigrant's ability to settle successfully in Canada. Language training for immigrants destined for the labour market is delivered through the Canadian Jobs Strategy. For other immigrants, language programs are offered by Employment and Immigration and the Department of the Secretary of State. As part of her Immigration Plan for 1991-1995, the Minister announced that increased emphasis would be placed on language training, including a significant increase in expenditures.

VISITOR VISAS

Visitors to Canada are people (other than Canadian citizens, permanent residents and holders of Minister's permits) who wish to enter Canada for a limited period of time. The category includes tourists,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

students and temporary workers.(20) All visitors to Canada require a visa *except* those who are exempt under the regulations; the citizens of over 100 countries require visas to visit Canada and also merely to transit the country. Airlines are subject to substantial fines for transporting individuals without the required documents and are also liable for their detention costs, although their liability is limited to the first 72 hours of detention.

Visas are issued upon application at posts abroad, although a visa itself represents only pre-screening by the visa officer and does not guarantee admittance to the country. That decision is taken by the immigration officer at the port of entry, although visa holders denied entry in those circumstances may appeal to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board. Visitors who wish to stay longer than their visa permits may apply for an extension in Canada before their visa expires.

In assessing whether to issue a visa, the officer abroad must form an opinion as to whether the applicant is *bona fide* and will actually leave the country at the appropriate time. He or she must also screen applicants on security, criminal and health grounds. Certain visitors are required to undergo a medical before a visa is issued: visitors for longer than six months, those proceeding from certain designated areas of the world, workers whose employment will be of such a nature as to involve the public health, and so on.

There is no question that the visitor visa system is intended to function (and does function) as the country's chief defence against illegal immigrants and workers. The visa system is costly to operate and a visa is imposed only when immigration control problems develop in relation to arrivals in Canada from a specific country. Visa officers abroad normally operate by applying profiles of the kind of individuals not likely, in their view, to be *bona fide* visitors. For example, an unemployed, single, young male from a developing country is unlikely to be successful in his application for a visitor visa. In

---

(20) In 1990, over 100,000 student authorizations and over 225,000 employment authorizations were issued.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contrast, a well-established businesswoman in her fifties with property in her home country would likely encounter few difficulties.

Profiling is no doubt an essential tool for visa officers, who must process a great number of these applications (many posts offer same-day service), but it is undeniably a broad brush. Indeed, another word for "profiling" might be "stereotyping" and certain *bona fide* applications can be rejected. For this reason, it has been criticized as arbitrary and it may, in fact, prove difficult in individual cases to establish the reasons for rejection of an application. In cases where applicants can disprove the perception that led to the visa officer's refusal, it may be possible to intervene successfully on the applicant's behalf.

The use of visitor visas has also been controversial because of its link with the refugee system. Once it became widely known that Canada's inland refugee determination system allowed completely open access and took considerable time to determine claims (permitting claimants to remain in Canada and work until a decision was reached), it became a relatively simple matter for a person from a country for which no visa was required to come to Canada and make a claim, thereby circumventing normal immigration procedures.(21) The only way to stem this flow was the imposition of a visitor visa on targeted countries, as the list of the countries upon which visas have been imposed in the last few years clearly shows.(22)

The visa system, however, makes no distinction between citizens of those countries producing genuine refugees attempting to flee oppression and those whose citizens are using the refugee system as a

---

(21) Very few of the thousands of people who made these claims were ever deported; indeed, 24,406 were landed in 1986-88 as part of a clearance of the backlog. As noted above, the backlog that developed after that clearance stood at over 85,000 by the end of 1988 and is now being processed as described above.

(22) For lists of countries whose citizens require visas and upon which visas have been imposed since 1980, see Appendix 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

convenient way into the country.(23) Church groups and others have therefore long been critical of the requirement of visas for citizens of refugee-producing countries. On the other hand, government officials maintain that it is a legitimate government policy to apply visas whenever control problems arise and to deal with citizens of refugee-producing countries through normal refugee selection procedures abroad and special programs when needed.

Certain countries in the world have a virtually universal visa system, notably Australia and the United States, although Australia exempts New Zealand and the United States exempts Canada from the requirement. (A U.S. pilot program also permits visa-free entry to the nationals of eight other countries.) From time to time, especially when serious control problems develop, the suggestion is made that Canada should move to a universal system. In response to questions on this topic from parliamentarians in the 33rd Parliament, the Department of External Affairs indicated that a detailed analysis of the cost of imposing a universal visa had never been carried out, but that a preliminary, very rough analysis suggested that some 343 additional Canada-based visa officers would be required, costing $86 million, a figure that would undoubtedly be much higher now. Government policy remains that visas should be imposed only when there is a demonstrated need related to immigration control, including refugee movements.

---

(23) Nor is any distinction made between genuine refugees and others in relation to the liability to fines of airlines carrying undocumented or improperly documented passengers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDICES

1. Annual Landings, 1962-1990

2. Immigration Levels, 1991-1995

3. Canadian Fertility Rates, 1960-1989

4. Objectives of the *Immigration Act*

5. Government Sponsored Refugee Allocations, 1982-1991

6. Refugee Claims in Canada, 1980-1990

7. Immigration Selection Criteria - The Points System

8. Countries Whose Citizens Require Visas in Order to Enter Canada as Visitors and Countries for Which Visas Have Been Imposed Since 1980

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 1

Annual Landings, 1962-90

1962	74,586
1963	93,151
1964	112,606
1965	146,758
1966	194,743
1967	222,876
1968	183,974
1969	161,531
1970	147,713
1971	121,900
1972	122,006
1973	184,200
1974	218,465
1975	187,881
1976	149,429
1977	114,914
1978	86,313
1979	112,096
1980	143,117
1981	128,618
1982	121,147
1983	89,157
1984	88,239
1985	84,302
1986	99,219
1987	152,098
1988	161,929
1989	189,199
1990	211,881

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 2*

Immigration Levels, 1991-1995

Component	Estimated 1990	Planned 1991	1992	1993	1994	1995
Family Class	72,500	80,000	100,000	95,000	85,000	85,000
Refugees						
• Government-Assisted Refugees and Members of Designated Classes (Selected Abroad)	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000
• Privately-Sponsored Refugees and Members of Designated Classes (Selected Abroad)	24,000	23,500	20,000	20,000	15,000	15,000
• Refugees Landed in Canada (After Jan. 1, 1989)	5,000	10,000	25,000	25,000	25,000	25,000
Independent Immigrants						
• Principal Applicants	19,500	20,000	21,500	22,500	29,000	29,000
• Spouses and Other Accompanying Dependants	25,500	21,000	20,000	25,000	33,000	33,000
Assisted Relatives						
• Principal Applicants	7,000	7,000	7,000	8,500	11,500	11,500
• Spouses and Other Accompanying Dependants	11,000	12,500	12,500	15,000	19,000	19,000
Business Immigrants						
• Principal Applicants	5,000	7,000	7,000	6,500	5,000	5,000
• Spouses and Other Accompanying Dependants	13,500	21,000	21,000	19,500	14,500	14,500
Retirees	4,000	5,000	3,000	0	0	0
TOTAL	200,000	220,000	250,000	250,000	250,000	250,000

* Annual Report to Parliament, Immigration Plan for 1991-1995, Employment and Immigration Canada, October 1990, p. 9. An undetermined number of people will also be landed as a result of the ongoing clearance of the refugee backlog that had accumulated prior to 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 3

Canadian Fertility Rates, 1960-1989

Year	Total Fertility Rate
1960	3.895
1961	3.840
1962	3.756
1963	3.669
1964	3.502
1965	3.145
1966	2.812
1967	2.597
1968	2.453
1969	2.405
1970	2.331
1971	2.187
1972	2.024
1973	1.931
1974	1.875
1975	1.852
1976	1.825
1977	1.806
1978	1.757
1979	1.764
1980	1.746
1981	1.704
1982	1.694
1983	1.680
1984	1.686
1985	1.669
1986	1.672
1987	1.656
1988	1.692
1989	1.765

Source: Statistics Canada, *Births and Deaths*, Catalogue 84-204, various years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 4

Objectives of the Immigration Act

PART I

CANADIAN IMMIGRATION POLICY

Objectives

Immigration objectives

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

(*a*) to support the attainment of such demographic goals as may be established by the Government of Canada in respect of the size, rate of growth, structure and geographic distribution of the Canadian population;

(*b*) to enrich and strengthen the cultural and social fabric of Canada, taking into account the federal and bilingual character of Canada;

(*c*) to facilitate the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad;

(*d*) to encourage and facilitate the adaptation of persons who have been granted admission as permanent residents to Canadian society by promoting cooperation between the Government of Canada and other levels of government and non-governmental agencies in Canada with respect thereto;

(*e*) to facilitate the entry of visitors into Canada for the purpose of fostering trade and commerce, tourism, cultural and scientific activities and international understanding;

(*f*) to ensure that any person who seeks admission to Canada on either a permanent or temporary basis is subject to standards of admission that do not discriminate on grounds of race, national or ethnic origin, colour, religion or sex;

(*g*) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;

(*h*) to foster the development of a strong and viable economy and the prosperity of all regions in Canada;

(*i*) to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society; and

(*j*) to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity. 1976-77, c. 52, s. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 5

1. Government Sponsored Refugee Allocations, 1982-1990

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Southeast Asia	4,000	3,000	3,000	3,700	3,200	3,200	3,000	3,000	3,500
Eastern Europe	6,000	3,000	2,300	2,200	3,100	3,100	3,400	3,400	3,500
Latin America	1,000	2,000	2,500	3,000	3,200	3,200	3,400	3,400	3,000
Africa	500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Middle East/ West Asia	400	800	800	800	900	900	1,800	1,800	1,700
Other and Funded Management Reserve	100	200	400	300	600	600	400	400	300
Funded	12,000	10,000	10,000	11,000	12,000	12,000	13,000	13,000	13,000
Unfunded*	2,000	2,000	2,000	-	-	-	-	-	-
TOTAL	14,000	12,000	12,000	11,000	12,000	12,000	13,000	13,000	13,000

* Unfunded Contingency Reserve. Subsequently allocated:
a) 1,000 Eastern Europe, 200 Africa (1981);
b) 500 Hong Kong (1984).

Source: Refugee Perspectives, 1987-88, updated by yearly Levels Reports.

Note: The proportion of Designated Classes to Convention refugees is approximately 2:1. The number of privately sponsored refugees in 1990 was 24,000 (compared with 21,064 in 1989, 7,458 in 1987 and 5,161 in 1986).

---

2. Government Sponsored Refugee Allocation, 1991

Southeast Asia	3,500
Latin America	2,500
Africa	1,250
Middle East/West Asia	2,200
Eastern Europe	550
Reserve	3,000
TOTAL	13,000

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 6

Refugee Claims in Canada, 1980-1990

Year	Number of Claims
1980	1,600
1981	3,450
1982	3,300
1983	6,100
1984	7,100
1985	8,400
1986	18,282
1987	24,466
1988	34,353
1989	21,745*
1990	36,559

* Processed under the new determination system.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 7

Immigration Selection Criteria - The Points System

	Maximum Units
1. Education	12
2. Specific Vocational Preparation	15
3. Experience	8
4. Occupation	10
5. Arranged Employment	10
6. Age	10
7. Knowledge of French and English	15
8. Personal Suitability	10
9. Levels Control	10
10. Bonuses for Assisted Relative Applicants	10 or 15 depending on the relationship

Note: The pass mark is 70.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 8

1. Countries Whose Citizens Require Visas in Order to Enter Canada as Visitors

Afghanistan
Albania
Algeria
Angola
Argentina
Bahrain
Bangladesh
Benin
Bhutan
Bolivia
Brazil
Bulgaria
Burkina Faso
Burma
Burundi
Cameroun
Cape Verde Islands
Central African Republic
Chad
Chile
China
Colombia
Comoros
Congo
Cuba
Czechoslovakia
Djibouti
Dominican Republic
Ecuador
Egypt
El Salvador
Equatorial Guinea
Ethiopia
Fiji
Gabon
Gambia
German Democratic Rep.
Ghana
Guatemala
Guinea - Rep. of
Guinea-Bissau
Guyana
Haiti
Honduras
Hungary
Indonesia
India
Iran
Iraq
Ivory Coast
Jamaica
Jordan
Kampuchea
Kenya
Korea (North)
Korea (South)
Kuwait
Laos
Lebanon
Liberia
Libya
Malagasy Republic
Maldives
Mali Republic
Mauritania
Mauritius
Mongolian People's Rep.
Morocco
Mozambique
Namibia
Nepal
Nicaragua
Niger
Nigeria
Oman
Pacific Islands - U.S. Trust Terr. of
Pakistan
Panama
Peru
Philippines
Poland
Portugal
Qatar
Romania
Rwanda
Sao Tome e Principe
Senegal
Sierra Leone
Somali Republic
South Africa - Rep. of
Sri Lanka
Sudan
Syria
Taiwan
Tanzania
Thailand
Togo
Trinidad and Tobago
Tunisia
Turkey
Uganda
United Arab Emirates
U.S.S.R.
Vietnam
Yemen - People's Democratic Rep. of
Yemen Arab Republic
Yugoslavia
Zaire

Source: Immigration Manual, IS 13, Appendix A.

2. Countries for Which Visas Have Been Imposed Since 1980

1990 - Kenya, Argentina
1988 - Trinidad and Tobago, Nicaragua, Panama
1987 - Bolivia, Honduras, Brazil, Turkey, Tanzania, Sierre Leone, Mauritius, Gambia, Fiji
1986 - Portugal
1985 - Dominican Republic
1984 - Jamaica, Guyana, Guatemala, Peru
1983 - Sri Lanka, Bangladesh
1981 - India
1980 - Haiti

Étude générale

BP-190F

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Janvier 1989
Révisé en septembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-2-190-1991-09F

ISBN 0-660-93785-9

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LEXIQUE

GÉNÉRALITÉS 1

LA STRUCTURE DU PROGRAMME 2

L'ÉTABLISSEMENT DES NIVEAUX D'IMMIGRATION..... 4

LES CATÉGORIES D'IMMIGRANTS 7
- A. L'immigration à des fins sociales: la catégorie de la famille 7
- B. L'immigration pour des raisons humanitaires: les réfugiés et les cas assimilés..... 9
  - 1. La sélection des réfugiés à l'étranger 10
  - 2. Le système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada 11
- C. L'immigration à des fins économiques 15
  - 1. Les gens d'affaires immigrants 15
    - a. Les entrepreneurs 16
    - b. Les investisseurs 17
    - c. Les travailleurs autonomes 19
  - 2. Les autres demandeurs indépendants 20
    - a. Les travailleurs qualifiés 20
    - b. Les parents aidés 23
    - c. Les retraités 23

LE RÔLE DES PROVINCES 23

L'ÉTABLISSEMENT 25
- A. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants - PEAI 25
- B. Programme d'aide à l'adaptation - PAA 25
- C. Programme d'accueil pour le réétablissement des réfugiés - PARR 26
- D. Programme de prêts de transport..... 26
- E. Formation linguistique 26

LES VISAS DE VISITEUR 27

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXES

1. Droits d'établissement annuels, 1962-1989
2. Niveaux d'immigration pour 1990
3. Taux de fécondité au Canada, 1960-1989
4. Objectifs de la *Loi sur l'immigration*
5. Objectifs fixés pour les réfugiés parrainés par le gouvernement, 1982-1990
6. Demandes de reconnaissance du statut de réfugié présentées au Canada, 1980-1990
7. Critères de sélection des immigrants - Le système de points d'appréciation
8. Pays dont les citoyens ont besoin d'un visa pour entrer au Canada comme visiteurs et pays pour lesquels un visa est imposé depuis 1980

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEXIQUE

CATÉGORIE DE LA FAMILLE - Proches parents (conformément à la définition des règlements) de PARRAINS résidant au Canada qui, s'ils répondent aux CRITÈRES de la *Loi sur l'immigration*, sont admis au Canada comme immigrants reçus (voir page 7).

CATÉGORIES DÉSIGNÉES - Catégories établies par règlement en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'immigration* et regroupant des personnes qui sont déplacées ou persécutées (sans correspondre exactement à la stricte définition de réfugié au sens de la Convention) et dont l'admission serait conforme à la tradition humanitaire du Canada (voir page 9).

CRITÈRES DE LA LOI - Critères énoncés dans la Loi relativement à la santé, aux antécédents criminels et à la sécurité, auxquels tous les immigrants doivent satisfaire, qu'ils soient parrainés ou non, à moins qu'ils ne bénéficient d'une autorisation spéciale d'entrée par Canada en dérogation à ces critères.

GENS D'AFFAIRES IMMIGRANTS - Catégorie d'immigrants devant stimuler la croissance économique et les investissements, qui inclut les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs autonomes (voir page 14).

IMMIGRANTS INDÉPENDANTS - Catégorie d'immigrants à laquelle le SYSTÈME DE POINTS D'APPRÉCIATION s'applique et qui comprend en particulier les gens d'affaires immigrants, les travailleurs sélectionnés et les PARENTS AIDÉS (voir page 19).

PARENTS AIDÉS - Immigrants indépendants qui peuvent être parrainés par des proches parents résidant au Canada et qui obtiennent (en fonction du lien de parenté) de 10 à 15 points supplémentaires (voir page 22).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARRAIN - Citoyen canadien (ou résident permanent) de plus de 18 ans résidant au Canada, dont le lien avec un parent l'autorise à parrainer celui-ci (et les personnes à sa charge) pour qu'il obtienne la résidence permanente au Canada comme membre de la CATÉGORIE DE LA FAMILLE ou comme PARENT AIDÉ (voir pages 7 et 22).

PERMIS DU MINISTRE - Permis autorisant une personne à entrer au Canada ou à y demeurer même si elle ne remplit pas les conditions requises par la *Loi sur l'immigration*. Le droit de délivrer des permis est délégué aux fonctionnaires (voir page 3).

RAPPORT SUR LES NIVEAUX - Rapport sur les futurs niveaux d'immigration que le Ministre doit déposer chaque année conformément à la *Loi sur l'immigration* (voir page 4).

RÉFUGIÉ AU SENS DE LA CONVENTION - Personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité (ou du pays de sa dernière résidence si elle n'a pas de nationalité) et qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, ne veut ou ne peut y retourner (voir page 8).

SYSTÈME DE POINTS D'APPRÉCIATION - Système de cotation des immigrants indépendants fondé sur des facteurs tels que l'âge, les études, le métier, etc. (voir page 19).

VISA - Document délivré ou cachet apposé sur un document par un agent des visas; il y a deux types de visas: d'immigrant et de visiteur.

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

GÉNÉRALITÉS

Depuis quelques années, on parle beaucoup d'immigration au Canada. Au cours des 15 dernières années, le niveau d'immigration a beaucoup varié; après avoir atteint le chiffre record de 218 465 en 1974, il est tombé à 84 302 en 1985. À partir de 1985, le gouvernement s'est engagé à augmenter le niveau d'immigration de façon modérée et contrôlée pour mettre fin à cette tendance à la baisse. Cette politique de croissance a généralement été appuyée par les trois partis à la Chambre des communes, et le niveau d'immigration a atteint 211 881 en 1989(1). Par contre, en 1990, lorsque le niveau d'immigration a été dépassé pour la quatrième année consécutive, des critiques ont commencé à dire qu'il se pouvait que la capacité du Canada d'intégrer correctement les nouveaux arrivants ait été dépassée.

Simultanément, les problèmes, les difficultés et, à l'automne 1988, le quasi-effondrement de l'ancien processus de reconnaissance du statut de réfugié ont fait l'objet de nombreuses critiques. L'accumulation des dossiers, le dépôt toujours retardé de la nouvelle mesure législative et la période de 14 mois qu'il a fallu au projet de loi de restructuration pour être adopté par le Parlement ont ajouté à la confusion, tant chez les fonctionnaires que dans la population. Deux ans après la mise en place du nouveau système, on constate encore des retards importants. De plus, un certain nombre de cas retentissants ont fait qu'articles et reportages sur l'immigration ont presque en permanence fait les manchettes.

---

(1) L'annexe 1 montre les niveaux d'immigration du Canada de 1962 à 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C'est précisément à cause de la publicité que l'immigration a reçue au cours des dernières années qu'on se pose aujourd'hui beaucoup plus de questions qu'auparavant à son sujet. Les niveaux d'immigration sont-ils trop élevés? Quelles sont les répercussions démographiques de l'immigration? Quels sont les besoins en matière de services d'établissement pour les nouveaux immigrants? Quelle devrait être notre politique à l'égard des réfugiés? Quels sont les meilleurs immigrants pour le Canada? Il va sans dire que la présente étude ne répond pas à ces questions: elle vise plutôt à dresser un tableau de la situation permettant aux lecteurs de mieux saisir certains des problèmes. Elle fournit en outre des renseignements de base sur un domaine du droit, de la politique gouvernementale et de l'administration publique qui peut se révéler très complexe.

LA STRUCTURE DU PROGRAMME

Le programme d'immigration du Canada se fonde sur la *Loi sur l'immigration*(2), modifiée tout dernièrement par les projets de loi C-55 et C-84 relatifs (directement et indirectement) aux réfugiés. Deuxièmement, il est régi par les règlements, soit la législation subordonnée promulguée par le gouverneur en conseil (c.-à-d. le conseil des ministres) en vertu des pouvoirs prévus dans la Loi. Troisièmement, il est régi par les quatre composantes du Guide de l'immigration, dont trois sont à la disposition du public. Ce guide contient des directives et des instructions très détaillées destinées aux responsables de l'administration du programme, mais la Loi ou les règlements prévalent en cas de conflit(3). Les composantes du guide sont les suivantes:

---

(2) L.R.C. (1985), c. I-2.

(3) Ce guide se présente dans des classeurs à feuilles mobiles et est fréquemment mis à jour. Sa possession peut s'avérer nécessaire aux députés dont le travail de circonscription comporte un nombre important de dossiers d'immigration. On peut le consulter à la Bibliothèque du Parlement. Si un député souhaite avoir son propre exemplaire, il doit écrire au: Chef, Instructions sur l'immigration, Gestion du programme de l'immigration, Administration centrale d'Emploi et Immigration, Ottawa, K1A 0J9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Composante IS - Sélection et contrôle. Ces deux volumes traitent principalement de la sélection et du traitement outre-mer des demandes des candidats à l'immigration, des visiteurs (y compris les étudiants et les travailleurs temporaires), des résidents de retour et des réfugiés. La composante IS contient également des renseignements sur les permis accordés par le Ministre.

2. Composante IE - Examen et exécution de la Loi. Ce volume traite de l'examen de toutes les personnes arrivant au Canada à un point d'entrée. Il couvre également les contrôles intérieurs et les procédures d'exécution de la Loi relatives aux immigrants et aux visiteurs, à l'établissement des immigrants, à la protection des réfugiés au Canada et aux responsabilités des compagnies de transport.

3. Composante IL - Législation. Ce volume contient la Loi, les règlements et certaines autres mesures législatives pertinentes. Il contient également un index de la Loi.

4. Composante IC - Contrôle. Cette partie du guide ne peut être consultée par le public. Elle contient des instructions relatives à l'examen des demandes de visiteurs outre-mer, aux attestations de sécurité, etc.

Un autre aspect de la structure juridique est une conséquence de la Loi, mais il est utile de le considérer comme un élément distinct et pourtant prépondérant: il s'agit des permis accordés par le Ministre. En vertu de l'article 37, le Ministre peut, à sa discrétion, autoriser une personne à entrer au Canada ou à y demeurer même si elle ne remplit pas les conditions fixées dans la Loi. Ce pouvoir est délégué à des agents de divers niveaux au Canada et à l'étranger (en fonction de la nature de l'infraction) et peut aussi, bien entendu, être exercé par le Ministre même. Ainsi, des permis peuvent être accordés pour permettre l'immigration de personnes médicalement ou criminellement inadmissibles, pour autoriser les prolongements de séjour de visiteurs et pour régler

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certaines violations mineures de la Loi ou des règlements(4). En 1990, plus de 20 000 permis ont été délivrés.

Un autre pouvoir d'exempter des personnes de l'application de la Loi ou des règlements est conféré au gouverneur en conseil par le paragraphe 114(2). Ce pouvoir peut s'exercer dans les cas où, "pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre humanitaire", le gouverneur en conseil juge qu'il faut "accorder une dispense d'application [...] ou faciliter l'admission de toute autre manière". On ne saurait sous-estimer l'importance de ce pouvoir. Il s'agit du mécanisme grâce auquel il est possible de déroger à la règle générale voulant qu'un immigrant doive demander un visa à l'extérieur du pays et qui permet chaque année à un grand nombre de personnes de devenir résidents permanents tout en demeurant au Canada.

Le Guide de l'immigration (IE 9) contient des instructions détaillées quant aux circonstances dans lesquelles les agents d'immigration peuvent étudier des demandes d'établissement présentées au Canada même. Il s'agit de situations concernant des conjoints, des membres de la famille à charge, des personnes qui résident en fait depuis longtemps au pays, des domestiques étrangers, des personnes qui feraient l'objet d'un traitement dur ou inhumain dans leur pays d'origine, si elles y retourneraient, et d'autres situations semblables.

L'ÉTABLISSEMENT DES NIVEAUX D'IMMIGRATION

L'article 7 de la Loi requiert du Ministre qu'il dépose au Parlement un rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration. Ce rapport est déposé à la fin d'octobre quand le Parlement siège ou 15 jours après la reprise s'il ne siège pas ce mois-là. Le Ministre doit consulter les provinces sur les caractéristiques régionales des besoins

---

(4) Ces permis ne peuvent cependant être délivrés pour quelque raison que ce soit lorsque la Loi a été violée; par exemple, en cas d'ordonnance de renvoi, le recours au permis est interdit jusqu'à l'exécution de l'ordonnance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

démographiques et la situation du marché du travail, ainsi que "toutes autres personnes, organisations et institutions qu'il juge appropriées".

Dans le rapport sur les niveaux d'immigration rendu public en octobre 1990, on a créé un précedent en fixant les niveaux d'immigration pour une période de cinq ans, soit de 1991 à 1995. Ce rapport faisait suite à des consultations très poussées auprès des Canadiens. Les thèmes clés mis de l'avant dans le document et dans l'énoncé du ministre semblaient répondre à certaines des critiques qui avaient été formulées à l'égard du programme d'immigration, à savoir que celui-ci était à courte vue, que la composition d'immigrants comptait moins de demandeurs indépendants choisis en raison de la contribution économique qu'ils peuvent apporter au Canada, que le programme, en dépassant largement ses niveaux cibles, n'était pas bien géré et qu'il fallait faire plus pour intégrer les immigrants à la société canadienne. Les niveaux d'immigration, les modifications aux règlements, les mesures de gestion et les dépenses accrues en matière de formation linguistique constituaient des tentatives de réponse aux critiques formulées.

Dans le rapport, il a été fait état de pressions importantes qu'exercent sur le système d'immigration toutes les catégories d'immigrants: réfugiés, membres de la catégorie de la famille et immigrants indépendants. Il y a été mentionné que pour qu'il y ait équilibre entre ces trois principaux groupes, il ne faut ni permettre que le taux de croissance des quelques dernières années se maintienne (parce qu'il en résulterait des niveaux impossibles à gérer en 1995) ni maintenir ou réduire les niveaux car cela entraînerait pratiquement l'élimination de la catégorie des immigrants indépendants, de longs retards ou des réductions importantes dans la catégorie de la famille. Le gouvernement a donc choisi une croissance modeste pour les deux années suivantes (1991 et 1992) et un nivellement à 250 000 immigrants pour chacune des trois années subséquentes, accompagnée d'une certaine modification des règlements touchant la composition des immigrants, principalement par une réduction modeste du nombre de membres de la catégorie de la famille. Les chiffres du plan sont reproduit en annexe 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Loi requiert également que ce rapport indique "la manière dont on a tenu compte des considérations démographiques pour fixer ce nombre". Le rapport entre les niveaux d'immigration et la démographie était donc clairement présent à l'esprit des rédacteurs de la Loi. Le "taux de fécondité" est un chiffre hypothétique qui correspond à la moyenne du nombre total d'enfants mis au monde par chaque femme. L'annexe 3 montre que le taux de fécondité du Canada est tombé de 3,8 en 1960 à 1,65 en 1987, puisqu'il est remonté légèrement à 1,765 en 1989. On considère que le taux de renouvellement de la population pour le Canada est de 2,1 enfants par femme. Ce taux a été atteint pour la dernière fois en 1971.

Les démographes prédisent que si le taux de fécondité et l'immigration nette (immigration totale moins émigration)(5) demeurent identiques à ceux des quelques dernières années, la population du Canada sera de 31 millions d'habitants en 2021 mais tombera à 29 millions vers le milieu du XXI[e] siècle et continuera à diminuer par la suite. Simultanément, la population vieillit. Actuellement, environ 11 p. 100 des Canadiens ont plus de 65 ans. En 2021, ce chiffre atteindra environ 18,5 p. 100 et, au milieu du siècle prochain, quelque 23,3 p. 100 des Canadiens auront plus de 65 ans. Ces faits ont incité certains commentateurs à réclamer une forte augmentation de l'immigration pour renforcer la population du Canada et ralentir son vieillissement.

De vastes questions démographiques ont été abordées dans l'Étude de l'évolution démographique et de son incidence sur la politique économique et sociale, entreprise en mai 1986 par le gouvernement fédéral sous les auspices de Santé et Bien-être social Canada. Son rapport, *Esquisse du Canada de demain,* a paru en décembre 1989. En octobre 1990, le rapport sur les niveaux fixés par le Ministre a minimisé l'argument démographique pour l'immigration, soulignant qu'il ressortait de *l'Esquisse du Canada de demain* que "les objectifs actuels et prévus en matière d'immigration ralentiront peut-être quelque peu le fléchissement prévu de

---

(5) Au Canada, on estime généralement l'émigration à environ 60 000 personnes par an, ce qui correspond à 0,25 p. 100 de la population actuelle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la population canadienne, mais ils n'influeront guère sur la structure par âge de notre société".

LES CATÉGORIES D'IMMIGRANTS

Les différentes catégories d'immigrants appartiennent à trois grandes composantes qui reflètent les différents objectifs de l'immigration. Ce sont:

1. la composante sociale - la catégorie de la famille;
2. la composante humanitaire - les réfugiés, les personnes appartenant à des catégories désignées et les bénéficiaires de programmes spéciaux; et
3. la composante économique - les travailleurs qualifiés (y compris les parents aidés), les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs autonomes.

A. L'immigration à des fins sociales: la catégorie de la famille

Un des objectifs de la Loi est "de faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger(6)". Pour 1991, le niveau annoncé d'immigrants de la catégorie de la famille est de 80 000; il devrait grimper à 100 000 en 1992 et se stabiliser à 85 000 d'ici 1994. Les liens de parenté requis pour entrer dans la catégorie de la famille sont énumérés dans les règlements et dans la liste suivante.

Les membres de la catégorie de la famille

- les conjoints

---

(6) La liste complète des objectifs de la *Loi sur l'immigration* est donnée à l'annexe 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- les filles et les fils de moins de 19 ans ou de 19 ans et plus qui sont à la charge de leurs parents(7)

- les grands-parents de plus de 60 ans, ou de moins de 60 ans et veufs ou dans l'incapacité de travailler

- les parents(8)

- les frères, soeurs, neveux, nièces ou petits-enfants s'ils sont orphelins, célibataires et âgés de moins de 18 ans

- les fiancé(e)s

- les enfants de moins de 13 ans en vue de l'adoption(9)

- n'importe quel parent si le parrain est seul au Canada et qu'il n'ait aucun des parents énumérés ci-dessus à parrainer.

Les parrains doivent avoir au moins 18 ans, être soit citoyens canadiens, soit résidents permanents, et résider au Canada. Ils doivent accepter de subvenir financièrement aux besoins de leurs parents pendant au plus 10 ans et montrer qu'ils ont des ressources suffisantes pour remplir leurs engagements en prouvant qu'ils se situent au-dessus du seuil de revenu minimum établi par Statistique Canada et publié dans le Guide. Cette exigence ne s'applique pas pour les conjoints et les personnes à charge.

---

(7) Avant juillet 1988, les enfants devaient avoir moins de 21 ans au moment de la demande de visa. En juillet 1988, toutes les filles et tous les fils célibataires (et leurs enfants) étaient admissibles; en octobre 1990, le Ministre a annoncé une modification au règlement afin de limiter l'âge aux moins de 19 ans et d'inclure des questions sur la dépendance pour réduire la demande plus forte que prévu découlant de la modification apportée en juillet 1988. En octobre 1991, la modification annoncée n'était pas encore entrée en vigueur.

(8) Avant le 28 novembre 1988, aucun résident permanent ne pouvait parrainer de parents de moins de 60 ans à moins qu'ils soient infirmes ou veufs. Une exception était faite pour les parents infirmes ou veufs de plus de 60 ans si le parrain était au Canada depuis plus de trois ans. (Cette exception était cependant jugée inapplicable en raison des dispositions de la Charte des droits.)

(9) Le Ministre a annoncé que l'on modifierait le règlement pour éliminer l'âge arbitraire de 13 ans.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tout parent décrit dans la liste ci-dessus peut devenir résident permanent du Canada à condition qu'il satisfasse aux critères de bonne santé et de bonnes moeurs prévus dans la Loi. Aucun des critères concernant l'éducation et la formation linguistique ou professionnelle ne s'applique aux membres de la catégorie de la famille.

B. L'immigration pour des raisons humanitaires: les réfugiés et les cas assimilés

La Loi reconnaît la nécessité "de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées". Les "réfugiés au sens de la Convention" sont ceux qui répondent à la définition de la Loi qui, pour l'essentiel, est la même que celle de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Pour être considérée comme réfugiée au sens de la Convention, une personne doit se trouver hors du pays dont elle a la nationalité (ou hors de son dernier pays de résidence permanente si elle n'a pas de nationalité) et, "craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques", ne vouloir ou ne pouvoir y retourner.

Des catégories désignées sont établies par règlement pour répondre aux besoins des personnes persécutées ou déplacées qui ne répondent pas forcément à la stricte définition de réfugié au sens de la Convention. À l'heure actuelle, il y a trois catégories désignées:(10)

- la catégorie désignée des Indochinois (les citoyens du Cambodge);

---

(10) De 1979 au 31 août 1990, il y avait une troisième catégorie, celle des exilés volontaires comprenant les citoyens de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Tchécoslovaquie, de la République démocratique allemande, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et de l'Union des républiques socialistes soviétiques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- la catégorie désignée des Indochinois (transitoire) (les citoyens du Vietnam et du Laos arrivés à Hong Kong avant le 16 juin 1988 ou dans tout autre pays de premier asile en Asie du Sud-Est avant le 14 mars 1989);

- la catégorie désignée des prisonniers politiques et des personnes opprimées (les citoyens du Salvador et du Guatemala, le Chili ayant été exclu de la liste le 1er octobre 1991).

Le Canada a également des programmes spéciaux pour les personnes dans la détresse à cause de catastrophes naturelles, de guerres, de révolutions, etc., même si ces personnes ne sont pas vraiment de réfugiés au sens de la Convention ou n'appartiennent pas à une des catégories désignées. Ces programmes aident les parents de résidents canadiens qui font leur demande à l'étranger s'ils sont des nationaux du Salvador, du Guatemala, de l'Iran, du Liban et du Sri Lanka. Ces programmes sont administratifs et le détail de leur fonctionnement se trouve dans la composante IS du Guide de l'immigration. En 1989, plus de 5 500 personnes ont été admises au Canada en vertu de ces programmes spéciaux. Le plan du Ministre pour 1991 à 1995 ne prévoit pas de catégorie distincte pour ces programmes. Les personnes admissibles seront dorénavant classés dans la catégorie des parents aidés.

1. La sélection des réfugiés à l'étranger(11)

Depuis qu'il tente d'enrayer l'effondrement du système de reconnaissance du statut de réfugié vers la fin des années 80, le gouvernement ne cesse de répéter que, traditionnellement, le Canada est un pays de réétablissement et que cela ne doit pas changer(12). Cela signifie que le Canada choisit ses réfugiés dans ses postes ou dans les camps de réfugiés à l'étranger, ce qui permet l'attribution de quotas aux

---

(11) Pour un traitement détaillé de cette question, voir Grant Purves, *L'immigration humanitaire et la politique canadienne de l'immigration*, bulletin d'actualité 80-10, disponible auprès du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

(12) L'annexe 5 donne la répartition des réfugiés sélectionnés à l'étranger et parrainés par le gouvernement de 1981 à 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

diverses régions du monde et au nombre d'arrivants. Le gouvernement rappelle qu'il n'y a pas de quotas pour les réfugiés parrainés par les groupes privés; les quotas pour les réfugiés parrainés par le gouvernement sont nécessaires en raison des répercussions financières de ce parrainage gouvernemental. Ces quotas ne changeront pas.

L'accent mis sur le réétablissement ne plaît pas à tout le monde. D'aucuns prétendent que les quotas régionaux et les procédures de sélection montrent un parti pris idéologique en faveur des personnes qui fuient des régimes d'extrême droite. D'autres, qui accusent la sélection à l'étranger d'inconstance et d'arbitraire, trouvent qu'on accorde trop d'importance à l'aptitude des réfugiés à s'établir avec succès au Canada, que l'accès aux ambassades est souvent restreint et que les formalités sont trop longues. Quoi qu'il en soit, le traitement des demandes à l'étranger est beaucoup plus diffus et difficile à évaluer que le système intérieur; celui-ci a dernièrement fait l'objet d'un examen extrêmement rigoureux.

2. Le système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada(13)

Au cours des années 80, il est devenu évident que le système de traitement des demandes de statut de réfugié faites au Canada ne remplissait plus son office. Sur le plan de la procédure, sa lourdeur n'avait rien à envier à sa lenteur, et il se prêtait à des abus permettant des prolongations de séjour indues au Canada(14). Le projet de loi C-55, destiné à réviser ce système, a été déposé en mai 1987 et a reçu la sanction royale quelque 14 mois plus tard au milieu d'une controverse toujours vive. Il est entré en vigueur le 1er janvier 1989.

---

(13) Pour un examen plus détaillé de l'historique de cette question, voir Margaret Young: *(Reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention: la réforme du processus canadien,* bulletin d'actualité 86-26. Pour un examen plus complet de la nouvelle Loi, voir *Le nouveau système canadien de reconnaissance du statut de réfugié,* BP-185F. Ces deux documents sont disponibles auprès du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

(14) À l'Annexe 6 se trouve un tableau illustrant la croissance du nombre des demandes de statut de réfugié avant la mise en place du nouveau système. Veuillez remarquer, toutefois, que le nombre annuel des demandes semble maintenant avoir dépassé le niveau atteint en 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les concepteurs du nouveau système ont dû mettre en balance un certain nombre de facteurs. Il fallait que la nouvelle loi mette en application l'essence de la *Convention relative au statut des réfugiés* signée par le Canada en 1969. Cette convention requiert des signataires qu'ils ne renvoient pas, d'une manière ou d'une autre, des personnes à la frontière de territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques.

En même temps, il fallait que la loi soit suffisamment sévère pour neutraliser la perception (et, dans une très grande mesure, la réalité) d'un Canada ne contrôlant plus ses frontières. Sans réaffirmation de son contrôle, le gouvernement craignait une désaffection généralisée pour tous les programmes d'immigration et de réfugiés. Le contrôle du nombre de demandeurs était aussi essentiel sur le plan opérationnel, compte tenu du grand nombre de demandeurs potentiels à l'échelle mondiale. Ainsi, dissuader de nouveaux demandeurs de venir au Canada et traiter avec diligence le dossier de ceux qui venaient quand même étaient des objectifs très importants du gouvernement. Néanmoins, ce contrôle ne pouvait être réalisé aux dépens des droits fondamentaux des personnes en cause, une fois arrivées au Canada; en 1985, la Cour suprême du Canada avait en effet statué que les demandeurs du statut de réfugié étaient protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le projet de loi a satisfait peu de ses critiques d'alors, dont la majorité réclamaient un processus beaucoup plus ouvert et des dispositions protégeant mieux les demandeurs. En fait, le Conseil canadien des églises a immédiatement contesté devant les tribunaux la constitutionnalité du nouveau système. (Aucun jugement n'a encore été rendu à cet égard.) La disposition la plus scontroversée a été l'inclusion de critères de recevabilité, en contraste marqué avec l'ancien système qui permettait pratiquement à toute personne se trouvant au Canada de faire une demande et de la présenter successivement à tous les paliers d'arbitrage. L'objet de ces critères de recevabilité est d'éliminer toute une variété de demandeurs potentiels (même si, en fait, peu de gens sont rejetés à cette étape):

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- ceux qui n'ont pas besoin de la protection du Canada parce qu'ils ont été reconnus comme réfugiés au sens de la Convention par un autre pays et n'y sont pas persécutés;

- ceux qui n'ont pas besoin de la protection du Canada parce qu'ils ont résidé dans un autre pays (un pays tiers désigné comme "sûr" qui doit être sur une liste établie par le Cabinet) dont les lois ou les usages prévoient que les demandeurs seront autorisés à y retourner ou auront le droit d'y faire valoir leur revendication *(Nota: Il n'y a pas de liste, si bien que cette disposition n'est pas opérante);*

- ceux qui refont une demande sans avoir quitté le pays pendant 90 jours;

- ceux qui représentent un risque pour la sécurité, les criminels ou les criminels de guerre; et

- ceux dont la demande manque d'un minimum de fondement.

Les critères de recevabilité susmentionnés sont appliqués par un arbitre et un membre de la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui doivent être du même avis pour qu'une demande puisse être rejetée. L'auteur d'une demande jugée irrecevable peut réclamer un examen judiciaire de la décision; toutefois, en attendant l'issue de cet examen, il peut faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion. Les dossiers qui ne sont pas rejetés initialement sont déférés à la Section du statut; habituellement deux membres étudient de cette Section chaque demande et ils doivent être du même avis pour qu'il puisse y avoir rejet. Les dossiers qui ne présentent pas de difficulté sont maintenant examinés par un seul membre de la Section, ce qui accélère le processus.

Ceux dont la demande est rejetée par la Section du statut de réfugié peuvent se pourvoir en appel pour des motifs juridiques devant la Cour d'appel fédérale et sont autorisés à rester au pays jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue. Ceux dont le statut de réfugié au sens de la Convention est reconnu peuvent faire les démarches administratives nécessaires menant à la résidence permanente.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comme nous l'avons déjà signalé, l'arriéré des revendications du statut de réfugié présentées après janvier 1989 prend de l'ampleur. En 1990, il est possible que quelque 36 500 demandes soient reçues, alors que le système n'est conçu pour traiter qu'une fraction de ce nombre. Il n'y a pas de doute que les mesures administratives prises récemment pour rationaliser les procédés et que les crédits suplémentaires accordés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié afin de lui permettre de recruter de nouveaux membres et du personnel accéléreront le processus. Il n'en reste pas moins que le fait que l'arriéré demeure important continue à inquiéter tous ceux qui veulent procéder à une détermination efficiente et équitable des demandes de statut de réfugié faites au Canada.

Un autre problème pressant pour le gouvernement était l'arriéré des demandes de statut de réfugié, évalué à plus de 85 000, qui s'était accumulé à la fin de 1988 sous l'ancien système. En mai 1986, l'administration avait décidé de traiter d'un seul coup 20 000 demandes (la taille de l'arriéré à l'époque); environ 85 p. 100 des personnes en cause avaient alors reçu la résidence permanente en vertu de critères spéciaux. La rumeur qu'un examen administratif analogue deviendrait nécessaire a poussé beaucoup de gens à soumettre des demandes de statut de réfugié (quel que soit leur fondement) pour ne pas rater la date limite. Toutefois, en décembre 1988, le Ministre a annoncé que toutes les demandes en arriéré seraient soumises à une version abrégée du nouveau processus. Ceux dont les demandes sont jugées avoir un minimum de fondement par un arbitre et un membre de la Section du statut de réfugié sont autorisés à faire une demande de résidence permanente; ceux dont les demandes manquent d'un minimum de fondement devront peut-être quitter le pays, sous réserve de considérations humanitaires. Le Ministre espèrait faire disparaître l'arriéré en deux ans, à un coût qui devait s'élever à 179 millions de dollars. Les progrès en ce qui a trait à l'élimination de l'arriéré ont été lents et l'objectif de deux ans (qui avait été fixé à septembre 1991 pour qu'il soit tenu compte du début de la mise en oeuvre du programme) n'a pas été atteint.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. L'immigration à des fins économiques

Un des objectifs de la *Loi sur l'immigration* qui a pris de l'importance au cours des dernières années a trait au développement économique: "stimuler le développement d'une économie florissante et concourir à assurer la prospérité de toutes les régions du pays". Un certain nombre de catégories d'immigrants sont ainsi choisies en fonction de critères liés aux besoins économiques du Canada dans des domaines particuliers de spécialisation professionnelle et en matière de création d'emplois et d'investissement. Tous ces immigrants peuvent être appelés "immigrants indépendants", bien que les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs autonomes soient généralement maintenant appelés "gens d'affaires immigrants", ce qui laisse le terme "indépendants" pour désigner les travailleurs qualifiés, les travailleurs qualifiés aidés par des parents au Canada et les retraités.

1. Les gens d'affaires immigrants

Le Plan quinquennal fixe des objectifs de 7 000 demandeurs principaux dans la catégorie des gens d'affaires pour les deux premières années, et de 5 000 en 1994 et en 1995 (voir l'annexe 2). Cette catégorie n'a donc plus l'importance qu'elle avait comme proportion de l'immigration totale au Canada. Des agents des visas spécialement formés - les agents de recrutement des entrepreneurs immigrants ou AREI - sont affectés aux bureaux importants à l'étranger avec pour mission de recruter des gens d'affaires immigrants, de s'occuper de leurs dossiers et d'établir les contacts voulus avec les provinces. Selon les règlements, les gens d'affaires immigrants doivent bénéficier du deuxième rang dans les priorités de traitement, précédés uniquement par les personnes appartenant à la catégorie de la famille et les réfugiés qui, ensemble, occupent le premier rang des priorités. Les entrepreneurs et les investisseurs sont soumis au système de points d'appréciation (dont il est question plus loin) mais n'ont besoin que de 25 points, au lieu des 70 normalement requis.

Pour l'instant, c'est de Hongkong (35 p. 100) que provient le plus grand nombre de gens d'affaires immigrants. Taïwan (13 p. 100) et la Corée du Sud (7 p. 100) suivent très loin derrière. Le Koweït, les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Émirats arabes unis, le Liban, la République fédérale d'Allemagne, l'Arabie saoudite, la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis fournissent des contingents comptant chacun pour un maximum d'environ 3 p. 100.

Malgré les déclarations optimistes faites au sujet du programme d'immigration des gens d'affaires, on conteste son efficacité. Le Conseil économique du Canada, par exemple, en est récemment venu à la conclusion que le programme n'apporte aucun avantage économique particulier au Canada et risque, à vrai dire, de créer plus de problèmes qu'il ne vaut.

Certains ont aussi prétendu que les gens d'affaires recoivent un traitement préférentiel; au cours de l'été 1991, le ministre a annoncé la création d'un comité qui sera chargé d'enquêter sur cette question.

a. Les entrepreneurs

Le programme des entrepreneurs a été réaménagé en 1984 pour inciter à l'immigration des gens d'affaires expérimentés susceptibles d'établir ou d'acheter une entreprise commerciale créant de l'emploi pour au moins un Canadien et contribuant de façon significative à la vie économique. L'entrepreneur doit avoir l'intention et la capacité de participer directement à l'entreprise. Les provinces participent activement au programme et la province de destination éventuelle doit approuver le projet d'entreprise avant que l'immigrant soit accepté.

Le programme des entrepreneurs a fait l'objet de critiques pour toutes sortes de raisons. La plus importante est peut-être l'absence de contrôle suffisant dans le programme pour s'assurer que les intentions déclarées des entrepreneurs se traduisent dans la réalité. Il semble qu'un nombre important de projets d'entreprise ne voient jamais le jour ou le voient d'une manière différente de celle approuvée par la province et l'agent des visas. Il est utile de noter que les résultats du programme en matière de transferts de capitaux et de création d'emplois sont fondés sur les *intentions déclarées* des immigrants et non pas sur les mesures qu'ils ont réellement prises après leur arrivée au Canada.

Aux premiers temps du programme, il était plus courant qu'il ne l'est aujourd'hui d'accorder à l'entrepreneur dont la demande était acceptée un visa d'immigration inconditionnel. Dans ces circonstances, il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

n'y a aucun moyen légal de recours si le projet d'entreprise n'est pas réalisé, même si l'approbation de ce projet était une condition préalable à la délivrance du visa. La pratique plus habituelle maintenant est la délivrance d'un visa conditionnel, la réalisation du projet étant l'une des conditions à remplir. On peut ainsi vérifier (à l'aide d'un nouveau système informatisé) les progrès de l'entreprise de l'immigrant au Canada, ce qui devrait permettre au Ministère de recueillir des statistiques plus précises sur les résultats du programme. En théorie, elle devrait faciliter le renvoi du pays dans les cas flagrants de non-respect des engagements pris. Jusqu'à présent, aucun entrepreneur n'a été renvoyé pour ne pas avoir rempli ses promesses.

Une autre critique adressée au programme des entrepreneurs est qu'un certain nombre de dossiers rejetés par les autorités fédérales sont ensuite acceptés par le Québec. En soi, cela pourrait ne pas poser de problème mais, apparemment, près des deux tiers de ces entrepreneurs partent s'installer dans d'autres provinces peu de temps après leur arrivée, ce qui leur permet de contourner les dispositions relatives à l'approbation par la province de destination.

Un commentateur a également fait remarquer que le fait que 70 p. 100 des entrepreneurs aient l'intention de s'installer à Toronto, Montréal ou Vancouver exacerbe les disparités régionales au Canada. Il ne faut pas oublier que l'objectif de la Loi cité plus tôt parle de l'économie et de la prospérité de *toutes les régions du pays*. Certaines dispositions du programme des investisseurs dont il est question plus loin visent à régler ce problème.

Enfin, avec ce programme, le Canada court le risque d'être accusé de vendre des visas à ceux qui sont suffisamment riches pour les acheter, bien que de façon moins flagrante que dans le cas du programme des investisseurs. Un contrôle accru de la concrétisation des intentions déclarées apporterait sans aucun doute une réponse au moins partielle à ces critiques.

b. Les investisseurs

La catégorie des gens d'affaires immigrants investisseurs existe depuis le 1er janvier 1986. Son objectif était de permettre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'entrée comme résidents permanents de personnes d'une valeur financière considérable prêtes à investir un montant important au Canada, mais sans l'obligation de participer activement à la gestion d'une entreprise.

Pour faire une demande, il faut avoir exploité ou contrôlé avec succès une entreprise ou un commerce, avoir accumulé, par ses réalisations personnelles, un capital net d'au moins 500 000 $, et, depuis août 1990, faire un placement d'au moins 250 000 $ pour une période d'au moins cinq ans dans une entreprise ou dans un fonds de placement administré par le secteur privé et approuvé par la province où le fonds fait des placements. Ces placements doivent avoir pour objet de fournir des capitaux ou des prêts à des petites et moyennes entreprises dont les activités contribueraient de façon significative à l'économie de la province en question. En ce qui a trait aux placements admissibles approuvés avant août 1990, des placements de 150 000 $ pour une période de trois ans sont possibles.

En 1987, le fait que certaines provinces permettent que le placement (principal et intérêt) soit garanti par le fonds, ce qui supprimait tout risque, a déclenché une controverse. La position initiale du gouvernement a été de déclarer que c'était là une violation des normes du programme national, au détriment des provinces qui n'offraient pas de telles garanties. De plus, à son avis, une telle façon d'agir minait le programme des investisseurs et compliquait la tâche de réfuter l'accusation que les visas canadiens étaient à vendre. Toutefois, le changement proposé pour éliminer la pratique a été contesté et, après consultation avec les provinces, le gouvernement fédéral a modifié sa position. Des garanties peuvent maintenant être offertes à condition que l'investisseur ait un capital net d'au moins 700 000 $ et investisse au moins 500 000 $ pour une durée d'au moins cinq ans.

De récents changements dans les règlements ont abouti à la création de trois catégories d'investisseurs:

1re catégorie Ceux qui ont un capital net de 500 000 $ et qui investissent au moins 250 000 $ pendant cinq ans dans une province qui n'a pas accueilli jusqu'à présent un nombre significatif de gens d'affaires immigrants (moins de 10 p. 100 de gens d'affaires immigrants l'année précédente), soit toutes les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec(15);

2e catégorie — Ceux qui ont un capital net de 500 000 $ et qui investissent au moins 350 000 $ pendant cinq ans dans n'importe quelle autre province;

3e catégorie — Ceux qui ont un capital net de 700 000 $ et qui investissent au moins 500 000 $ dans n'importe quelle province pendant cinq ans et dont le placement peut être garanti par un tiers.

Comme nous l'avons déjà signalé, le programme des investisseurs a incité d'aucuns à accuser le Canada de vendre ses visas. Il est possible que cette accusation prenne de nouvelles proportions puisque, désormais, ce programme permet des placements sans risque. Cependant, il se peut aussi que les accusations d'aggravation des disparités régionales se fassent moins pressantes si l'assouplissement des critères appliqués aux immigrants prêts à investir dans les provinces ciblées qui appartiennent à la 1re catégorie, introduite pour la première fois le 1er avril 1988, entraîne un accroissement des investissements dans celles-ci.

c. Les travailleurs autonomes

Pour être accepté comme immigrant, un travailleur autonome doit avoir l'intention et la capacité d'établir ou d'acheter une entreprise ou de se lancer dans une activité professionnelle qui lui fournira un emploi et contribuera de manière significative à la vie économique, culturelle ou artistique du Canada. Cette catégorie comprend, entre autres, les agriculteurs, les exploitants de petits commerces, les sportifs et les artistes.

Avant les changements apportés en 1984 au programme d'immigration des gens d'affaires, tout immigrant de cette catégorie devait créer entre un et cinq emplois. Depuis, il n'a besoin de créer qu'un emploi pour lui-même.

---

(15) Pour les offres de placement faites sur le marché avant le 18 août 1990, le placement minimum reste de 150 000 $ pour trois ans dans une province qui a accueilli moins de 3 p. 100 de gens d'affaires l'année précédente. On estime qu'il faudra 18 mois pour libérer le marché des offres régies par les anciennes règles d'admissibilité, sauf au Québec, où le changement se fera sentir immédiatement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Les autres demandeurs indépendants

a. Les travailleurs qualifiés

La catégorie des travailleurs qualifiés (qui sont appelés "demandeurs indépendants" dans certaines parties du plan quinquennal, ce qui cause une certaine confusion) répond aux besoins du Canada en immigrants pouvant contribuer à l'économie grâce à la compétence et à la formation qu'ils possèdent dans des domaines professionnels en demande au pays. Le nombre projeté de demandeurs principaux devant être acceptés dans cette catégorie en 1991 est de 20 000, auxquels viennent s'ajouter 21 000 conjoints et personnes à charge.

Le système de points d'appréciation règle l'admission des immigrants indépendants(16). Ce système est un mécanisme au moyen duquel on prédit si un immigrant indépendant pourra s'établir avec succès au Canada et contribuer à l'avancement de la société et à la croissance de l'économie canadienne. Il vise à rationaliser les facteurs de sélection et à conférer une objectivité optimale au processus.

Le système de points d'appréciation comprend neuf facteurs(17), dont huit ont personnellement trait au demandeur. Voici un bref résumé de ces huit critères(18):

a. Âge - Les personnes âgées de 21 à 44 ans se voient accorder le total de dix points de cette catégorie. Deux points par année sont déduits pour les moins de 21 ans ou les plus de 44 ans. En conséquence, les personnes âgées de plus de 49 ans ne se voient attribuer aucun point.

b. Études - Un point est attribué pour chaque année d'études primaires et secondaires terminée avec succès, jusqu'à concurrence de 12 points. Aucun point n'est attribué pour les études universitaires. En

---

(16) Comme nous le disons à la page 15, le système de points d'appréciation joue également un rôle dans la sélection des gens d'affaires immigrants, mais à un bien moindre degré.

(17) Il y a aussi des points supplémentaires de parenté pour la catégorie des parents aidés, dont nous parlerons plus loin.

(18) L'annexe 7 dresse la liste des critères de sélection. Prière de noter que le Québec a ses propres critères.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

octobre 1990, le Ministre a annoncé que l'on insisterait davantage sur les études.

c. Préparation professionnelle particulière - Dans cette catégorie, les points sont attribués selon une échelle mobile en fonction de la nature de la formation que doit avoir le demandeur pour occuper son emploi. Plus la formation requise est spécialisée, plus le candidat reçoit de points. Le maximum de 15 points n'est attribué que s'il faut dix années ou plus de préparation.

d. Expérience - Jusqu'à concurrence de huit points sont accordés pour l'expérience professionnelle, en fonction du niveau de spécialisation de l'emploi visé. L'immigrant qui compte de longues années d'expérience dans un domaine peu spécialisé ne se verra accorder que deux points; par contre, celui dont le travail exige au moins quatre ans de formation professionnelle et qui possède quatre années d'expérience obtiendra le nombre maximal de points.

e. Profession - Sous cette rubrique, on attribue des points aux immigrants qui possèdent une formation dans des professions en demande au Canada. Les candidats doivent nécessairement obtenir des points dans cette catégorie ou avoir un emploi réservé (voir plus loin) pour que leur dossier soit étudié. À un moment donné, "la demande" signifiait la demande courante dans les professions, évaluée par les enquêtes sur les emplois vacants de Statistique Canada. En janvier 1986, on a introduit un nouveau système devant permettre de cibler les secteurs plus généralement en mesure d'absorber, à plus long terme, de nouveaux travailleurs. En conséquence, on a établi une liste de plus de 100 professions principales (la plupart très spécialisées) rapportant chacune de zéro à dix points.

En mai 1991, une liste supplémentaire de professions désignées, qui tient compte des professions faisant l'objet d'une demande particulière dans certaines provinces, a été rendue publique. Les demandeurs qui possèdent les qualités requises et qui sont prêts à s'établir dans la province où celles-ci sont en demande recoivent 20

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

points supplémentaires. À ce moment-là, seules Terre-Neuve, l'Ontario et la Colombie-Britannique avaient des professions désignées.

F. Emploi réservé - Dix points d'appréciation sont accordés au candidat qui a un emploi réservé dans une région du Canada connaissant une pénurie de travailleurs spécialisés dans son domaine.

g. Connaissance de l'anglais et du français - Maîtriser les langues officielles peut valoir jusqu'à 15 points. En octobre 1990, le Ministre a annoncé que ce facteur compterait davantage.

h. Qualités personnelles - L'agent des visas peut attribuer jusqu'à dix points supplémentaires, selon sa perception de "l'adaptabilité, la motivation, l'esprit d'initiative, l'ingéniosité" et des autres qualités dont fait preuve (ou ne fait pas preuve) le demandeur. C'est le seul critère subjectif du système.

Le neuvième facteur du système de points d'appréciation n'a rien à voir avec le dossier personnel du candidat. C'est un mécanisme de contrôle qui permet au gouvernement de régler le flot des immigrants en donnant à chaque candidat un nombre fixe de points sur dix. Par exemple, si, pendant une période donnée, il semble difficile d'atteindre les niveaux prescrits, ce facteur démographique permet d'accorder jusqu'à dix points de plus. En revanche, s'il semble que les niveaux prescrits seront largement atteints, ce même facteur peut être réduit à trois ou quatre points, ou même à zéro.

Les travailleurs sélectionnés sans parents au Canada doivent obtenir au moins 70 points pour que leur demande soit acceptée, bien que l'agent des visas ait le pouvoir discrétionnaire d'accepter (ou de rejeter) un candidat si, à son avis, le nombre total de points d'appréciation accordés ne traduit pas avec exactitude l'aptitude de l'immigrant à s'établir avec succès au Canada au sens économique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. Les parents aidés

Les parents aidés sont des travailleurs sélectionnés qui obtiennent des points supplémentaires s'ils ont au Canada de proches parents capables de les parrainer. On attribue 15 points supplémentaires lorsque le parrain est un frère, une soeur ou un parent et dix points supplémentaires dans tous les autres cas(19). Les parrains doivent avoir un revenu supérieur au seuil de faible revenu publié par Statistique Canada et s'engager à poursuivre leur parrainage pendant une période de cinq ans.

c. Les retraités

En 1990, le Canada a accepté quelque 4 000 immigrants dans la catégorie des retraités. Ces personnes devaient être financièrement indépendantes et n'avoir aucune intention de travailler au Canada. En général, elles devaient être âgées d'au moins 55 ans (bien que, dans des circonstances exceptionnelles, des arrangements pouvaient être pris pour admettre des retraités plus jeunes) et avoir des liens étroits avec le Canada. Avoir des parents résidents ou des intérêts d'affaires au pays, ou encore y avoir séjourné plusieurs fois, pouvaient influer sur la décision. En octobre 1990, le Ministre a annoncé que ce programme serait abandonné. Le plan quinquennal de 1991 à 1995 montre un niveau prévu de 5 000 immigrants pour 1991 et de 3 000 immigrants pour 1992, et n'indique aucun immigrant dans cette catégorie par la suite.

LE RÔLE DES PROVINCES

L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au gouvernement fédéral et aux provinces le pouvoir concurrent de faire des lois concernant l'immigration. Le pouvoir des provinces est limité dans la mesure où toute loi provinciale doit ne pas être "incompatible avec une des lois du Parlement du Canada". Le Québec a exercé son pouvoir

---

(19) Les parents parrains peuvent être des parents, des enfants, des frères ou des soeurs, des petits-enfants, des grands-parents, des tantes ou des oncles, des nièces ou des neveux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constitutionnel et établi son propre ministère de l'Immigration en 1986. Ses agents dans un certain nombre de postes à l'étranger sont chargés de traiter les demandes d'immigrants qui souhaitent s'installer au Québec.

La *Loi sur l'immigration* contient plusieurs dispositions relatives aux provinces. Celles-ci doivent être consultées avant le dépôt du rapport sur les niveaux d'immigration et la mise en oeuvre des mesures d'établissement et d'adaptation des immigrants. La Loi autorise le Ministre à conclure des accords avec les provinces en vue de "faciliter la formulation, la coordination et l'application des politiques et des programmes [...] d'immigration". Un certain nombre de provinces ont conclu de tels accords avec le Ministre, mais l'entente conclue entre le Canada et le Québec en avril 1991, en remplacement de l'entente Cullen-Couture, est de loin la plus exhaustive.

En vertu de l'entente, l'intervention la plus importante du Québec est au niveau des immigrants indépendants, dont la sélection doit s'effectuer selon les critères québécois. La grille fédérale et la grille provinciale contiennent de nombreux facteurs communs, avec des points pour l'éducation, l'emploi, la préparation professionnelle particulière, etc. Toutefois, la grille québécoise accorde beaucoup plus de points pour la connaissance du français que pour celle de l'anglais. Un candidat peut obtenir un maximum de 15 points pour le français et de deux points pour l'anglais.

La grille québécoise renferme également un certain nombre de facteurs absents de la grille fédérale. Les candidats à l'immigration au Québec peuvent obtenir jusqu'à cinq points s'ils ont des parents ou des amis résidant au Québec dans la région d'établissement (deux points s'ils résident ailleurs au Québec). Les conjoints peuvent également faire monter le nombre de points des candidats s'ils parlent français ou s'ils ont une profession pour laquelle la demande est au moins moyenne au Québec. Enfin, on attribue des points aux familles dont les enfants ont moins de 12 ans, avec un maximum de quatre points pour trois enfants.

En vertu de l'accord conclu entre le Canada et le Québec, celui-ci a pris le contrôle de tous les programmes d'établissement et d'intégration des immigrants désireux de s'établir dans la province. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada a accepté de transférer des fonds au Québec pour ces programmes: 75 millions de dollars pour 1991-1992, somme qui s'accroîtra pour atteindre 90 millions en 1994-1995.

L'ÉTABLISSEMENT

Comme la proportion des immigrants venant de pays du tiers monde et ne parlant souvent ni anglais ni français ne cesse de croître, les services chargés de les aider à s'installer et à s'adapter au Canada sont devenus une part importante de notre programme d'immigration. Certains de ces programmes sont offerts par le Ministère lui-même, alors que d'autres sont offerts par des organismes du secteur privé financés par le Ministère. Voici une brève description de ces programmes.

A. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants - PEAI

Le PEAI subventionne quelque 180 organismes non gouvernementaux qui offrent des services directs aux immigrants, surtout aux réfugiés, pour les aider à s'établir au Canada aussi rapidement que possible. Il offre notamment des services d'accueil, de counselling, d'orientation, de traduction et d'interprétation et de placement d'emploi. Les dépenses de ce programme devraient se chiffrer à environ 16 millions de dollars en 1991-1992.

B. Programme d'aide à l'adaptation - PAA

Le PAA verse des allocations aux immigrants sans ressources, principalement les réfugiés, pendant une période maximale d'un an après leur arrivée. Le montant de l'allocation est calculé en soustrayant du revenu et des avoirs de l'intéressé son coût de vie de base, et en appliquant au résultat les taux d'aide sociale pratiqués dans la province d'établissement. Selon le Budget des dépenses principal, il a été prévu que ce programme coûterait 63 millions de dollars en 1990-1991. Un montant de 22 millions de dollars est venu s'ajouter à ce montant dans le Budget supplémentaire (B).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Programme d'accueil pour le réétablissement des réfugiés - PARR

Environ 13 000 réfugiés sélectionnés à l'étranger cette année arriveront au Canada parrainés par le gouvernement. On estime que 13 000 autres seront parrainés par des groupes bénévoles, bien qu'il n'y ait pas de limite dans cette catégorie. Le programme d'accueil tente d'offrir aux réfugiés parrainés par le gouvernement certains des avantages -- aide plus complète et contacts sociaux plus étroits -- dont jouissent les réfugiés parrainés par le secteur privé en les faisant prendre en charge par des groupes d'accueil dans diverses villes. Des études préliminaires montrent que ce programme a des conséquences positives sur le processus d'établissement, particulièrement dans le domaine de l'apprentissage des langues. On consacrera deux millions de dollars à ce programme en 1991-1992.

D. Programme de prêts de transport

Ce programme consent des prêts aux immigrants pour les aider à venir au Canada. Les réfugiés ne paient pas d'intérêt, et les prêts des autres immigrants sont assujettis à un taux variable.

E. Formation linguistique

L'aptitude à parler l'une des deux langues officielles du Canada constitue, pour les immigrants, une partie importante de leur aptitude générale à s'installer au pays. La formation linguistique des immigrants destinés au marché du travail relève de Planification de l'emploi. Pour les autres immigrants, c'est Emploi et Immigration et le Secrétariat d'État qui s'occupent d'offrir les programmes de cours de langue. Dans le cadre de son plan d'immigration pour 1991 à 1995, le Ministre a annoncé que l'on insisterait davantage sur la formation linguistique, ce qui représente une augmentation importante des dépenses.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES VISAS DE VISITEUR

Les visiteurs sont des personnes (autres que les citoyens canadiens, les résidents permanents et les titulaires de permis du Ministre) qui désirent séjourner au Canada pendant une période limitée. Cette catégorie inclut les touristes, les étudiants et les travailleurs temporaires(20). Tout visiteur du Canada doit avoir un visa sauf s'il appartient à l'une des catégories exemptées par règlement. Les citoyens d'environ 100 pays doivent avoir des visas pour visiter le Canada et même simplement pour y transiter. Les compagnies aériennes sont passibles d'amendes importantes si elles transportent des personnes dépourvues des documents requis et sont également responsables de leurs coûts de détention, bien que leur responsabilité soit limitée aux premières 72 heures de détention.

Les visas sont délivrés sur demande dans les postes à l'étranger. Le visa lui-même n'est qu'une sélection administrative faite par l'agent des visas et ne garantit pas l'admission dans le pays, la décision à cet égard étant prise par l'agent d'immigration au point d'entrée. Les détenteurs de visa refoulés dans ces circonstances peuvent se pourvoir en appel devant la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les visiteurs qui souhaitent rester plus longtemps que prévu peuvent faire une demande de prolongation au Canada avant que leur visa n'expire.

Avant de délivrer un visa, l'agent à l'étranger doit déterminer si le demandeur est de bonne foi et quittera véritablement le pays à la date prévue. Il doit également lui faire subir un examen sécuritaire et lui poser des questions sur son casier judiciaire et sa santé. Certains visiteurs doivent subir un examen médical avant de pouvoir obtenir un visa: les visiteurs séjournant plus de six mois, ceux en provenance de certaines régions désignées du monde, les travailleurs dont

---

(20) En 1990, on a délivré des autorisations de séjour à plus de 100 000 étudiants et à plus de 225 000 travailleurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le métier est tel qu'il peut avoir des incidences sur la santé publique, etc.

Il est incontestable que le système de visas de visiteur a pour fonction d'être la première ligne de défense du pays contre les immigrants et les travailleurs illégaux. Ce système coûte cher et le visa n'est imposé que lorsque l'arrivée au Canada de ressortissants d'un pays donné commence à créer des problèmes de contrôle de l'immigration. Les agents des visas à l'étranger travaillent généralement en se référant à des profils décrivant le genre de personne peu susceptible, à leur avis, d'être un visiteur de bonne foi. Par exemple, un jeune homme célibataire et sans emploi originaire d'un pays en développement a peu de chances d'obtenir un visa de visiteur. En revanche, une femme de cinquante ans à la tête d'une entreprise réputée et ayant des biens personnels dans son pays natal n'éprouvera vraisemblablement que peu de difficultés.

Les profils sont sans aucun doute un outil essentiel pour les agents des visas qui doivent examiner un grand nombre de demandes (et, dans de nombreux postes, y répondre le jour même), mais il est indéniable qu'ils sont plutôt sommaires. De "profil" à "stéréotype" il n'y a pas toujours loin, et certaines demandes de bonne foi peuvent être rejetées. C'est pourquoi on a critiqué l'usage des profils, l'accusant d'être arbitraire, et il peut en fait se révéler difficile d'établir les raisons du rejet d'une demande particulière. Si le demandeur arrive à dissiper l'impression qui a mené au refus de l'agent des visas, il est parfois possible d'intervenir avec succès en son nom.

L'utilisation des visas de visiteur a été controversée à cause de ses liens avec le système des réfugiés. Une fois qu'il est devenu notoire que le système interne de reconnaissance du statut de réfugié du Canada offrait un accès complet et sans restriction, que l'étude des demandes exigeait un temps considérable et que les demandeurs pouvaient rester au Canada et y travailler jusqu'à ce qu'une décision soit prise, il devenait relativement simple de venir d'un pays pour lequel le Canada ne réclame pas de visa, de faire une demande et de contourner ainsi les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

procédures normales d'immigration (21). Le seul moyen d'endiguer le flot était d'imposer un visa de visiteur aux pays ciblés, comme la liste des pays auxquels des visas ont été imposés au cours des dernières années le montre clairement(22).

Cependant, le système de visas ne fait pas de distinction entre les réfugiés authentiques qui fuient l'oppression et les immigrants qui revendiquent le statut de réfugié pour être admis plus facilement chez tous(23). Les groupes religieux, entre autres, ont critiqué l'application du système des visas aux citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés. De leur côté, les autorités maintiennent qu'il est tout à fait légitime pour le gouvernement d'imposer des visas chaque fois que des problèmes de contrôle surgissent et de soumettre les citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés aux procédures normales de sélection des réfugiés à l'étranger et, au besoin, à des programmes spéciaux.

Certains pays ont des systèmes de visas pratiquement universels, notamment l'Australie et les États-Unis, bien que l'Australie en exempte la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, le Canada. (Un programme pilote américain permet aux ressortissants de huit autres pays d'entrer aux États-Unis sans visa.) À l'occasion, surtout lorsque de graves problèmes de contrôle surgissent, d'aucuns suggèrent que le Canada opte pour un système universel. En réponse aux questions posées par des parlementaires à ce sujet pendant la 33e législature, le ministère des Affaires extérieures a indiqué qu'une analyse détaillée du coût de l'adoption d'un système de visas universel n'avait jamais été faite mais que, d'après une

---

(21) Une toute petite proportion des milliers de demandeurs ayant procédé ainsi ont été expulsés; près de 24 406 d'entre eux ont été admis de 1986 à 1988 dans le cadre de l'exercice d'élimination de l'arriéré des demandes. Comme nous l'avons déjà signalé, depuis cet exercice, on a accumulé un nouvel arriéré qui s'établissait à plus de 120 000 dossiers à la fin de 1988.

(22) L'annexe 8 donne une liste des pays dont les citoyens ont besoin d'un visa et de ceux auxquels un visa a été imposé depuis 1980.

(23) Pas plus qu'il n'y a de distinction entre les réfugiés authentiques et les autres sur le plan de la responsabilité (amendes) des compagnies aériennes transportant des passagers dépourvus de papiers en règle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

analyse préliminaire et très grossière, il faudrait embaucher un supplément de quelque 343 agents des visas au Canada, au coût de 86 millions de dollars, un chiffre qui serait sûrement maintenant beaucoup plus élevé. La politique du gouvernement reste que les visas ne devraient être imposés qu'en cas de nécessité réelle en matière de contrôle de l'immigration, et notamment des flux de réfugiés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXES

1. Droits d'établissement annuels, 1962-1990

2. Niveaux d'immigration pour 1990

3. Taux de fécondité au Canada, 1960-1989

4. Objectifs de la *Loi sur l'immigration*

5. Objectifs fixés pour les réfugiés parrainés par le gouvernement, 1982-1991

6. Demandes de reconnaissance du statut de réfugié présentées au Canada, 1980-1990

7. Critères de sélection des immigrants - Le système de points d'appréciation

8. Pays dont les citoyens ont besoin d'un visa pour entrer au Canada comme visiteurs et pays pour lesquels un visa est imposé depuis 1980

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 1

Droits d'établissement annuels, 1962-1990

1962	74 586
1963	93 151
1964	112 606
1965	146 758
1966	194 743
1967	222 876
1968	183 974
1969	161 531
1970	147 713
1971	121 900
1972	122 006
1973	184 200
1974	218 465
1975	187 881
1976	149 429
1977	114 914
1978	86 313
1979	112 096
1980	143 117
1981	128 618
1982	121 147
1983	89 157
1984	88 239
1985	84 302
1986	99 219
1987	152 098
1988	161 929
1989	189 199
1990	211 881

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Annexe 2

Niveaux d'immigration, 1991-1995

COMPOSANTE	ESTIMATION 1990	PRÉVISIONS 1991	1992	1993	1994	1995
CATÉGORIE DE LA FAMILLE	72 500	80 000	100 000	95 000	85 000	85 000
RÉFUGIÉS						
· Réfugiés pris en charge par le gouvernement et membres de catégories désignées (sélectionnés à l'étranger)	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000
· Réfugiés parrainés par des groupes privés et membres des catégories désignées (sélectionnés à l'étranger)	24 000	23 500	20 000	20 000	15 000	15 000
· Réfugiés ayant obtenu, au Canada, le droit d'établissement (après le 1er janvier 1989)	5 000	10 000	25 000	25 000	25 000	25 000
IMMIGRANTS INDÉPENDANTS						
· requérants principaux	19 500	20 000	21 500	22 500	29 000	29 000
· conjoints et autres personnes à charge les accompagnant	25 500	21 000	20 000	25 000	33 000	33 000
PARENTS AIDÉS						
· requérants principaux	7 000	7 000	7 000	8 500	11 500	11 500
· conjoints et autres personnes à charge les accompagnant	11 000	12 500	12 500	15 000	19 000	19 000
GENS D'AFFAIRES IMMIGRANTS						
· requérants principaux	5 000	7 000	7 000	6 500	5 000	5 000
· conjoints et autres personnes à charge les accompagnant	13 500	21 000	21 000	19 500	14 500	14 500
RETRAITÉS *	4 000	5 000	3 000	0	0	0
TOTAL	200 000	220 000	250 000	250 000	250 000	250 000

* Rapport annuel présenté au Parlement, *Plan d'immigration pour 1991-1995*, Emploi et Immigration Canada, octobre 1990, p. 9. Des personnes, en nombre indéterminé, deviendront également immigrants reçus au fur et à mesure que se règleront les cas de réfugiés qui se sont accumulés avant 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 3

Taux de fécondité au Canada, 1960-1989

Année	Taux total de fécondité
1960	3,895
1961	3,840
1962	3,756
1963	3,669
1964	3,502
1965	3,145
1966	2,812
1967	2,597
1968	2,453
1969	2,405
1970	2,331
1971	2,187
1972	2,024
1973	1,931
1974	1,875
1975	1,852
1976	1,825
1977	1,806
1978	1,757
1979	1,764
1980	1,746
1981	1,704
1982	1,694
1983	1,680
1984	1,686
1985	1,669
1986	1,672
1987	1,656
1988	1,692
1989	1,765

Source: Statistique Canada, *Naissances et décès*, n° de catalogue 84-204, années diverses.

Annexe 4

Objectifs de la *Loi sur l'immigration*

POLITIQUE CANADIENNE D'IMMIGRATION

Objectifs

3. La politique canadienne d'immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la présente loi visent, dans leur conception et leur mise en œuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent la nécessité :

a) de concourir à la réalisation des objectifs démographiques établis par le gouvernement du Canada en ce qui concerne le chiffre, le taux de croissance, la structure et la répartition géographique de la population canadienne;

b) d'enrichir et de renforcer le tissu culturel et social du Canada en tenant compte de son caractère fédéral et bilingue;

c) de faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger;

d) d'encourager et de faciliter, grâce aux efforts conjugués des gouvernements fédéral et provinciaux, des administrations locales et des organismes non gouvernementaux, l'adaptation à la société canadienne des personnes qui ont obtenu l'admission à titre de résidents permanents;

e) de faciliter le séjour au Canada de visiteurs en vue de promouvoir le commerce, le tourisme, les activités scientifiques et culturelles ainsi que la compréhension internationale;

f) de garantir que les personnes sollicitant leur admission au Canada à titre permanent ou temporaire soient soumises à des critères excluant toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion ou le sexe;

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées;

h) de stimuler le développement d'une économie florissante et concourir à assurer la prospérité de toutes les régions du pays;

i) de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada;

j) de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. — 1976-77, ch. 52, art. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 5

1. Objectifs fixés pour les réfugiés parrainés par le gouvernement, 1982-1990

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Asie du Sud-Est	4 000	3 000	3 000	3 700	3 200	3 200	3 000	3 000	3 500
Europe de l'Est	6 000	3 000	2 300	2 200	3 100	3 100	3 400	3 400	3 500
Amérique latine	1 000	2 000	2 500	3 000	3 200	3 200	3 400	3 400	3 000
Afrique	500	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Moyen-Orient/ Asie de l'Ouest	400	800	800	800	900	900	1 800	1 800	1 700
Autres et réserve de gestion financée	100	200	400	300	600	600	400	400	300
Financée	12 000	10 000	10 000	11 000	12 000	12 000	13 000	13 000	13 000
Non financée*	2 000	2 000	2 000	-	-	-	-	-	-
TOTAL	14 000	12 000	12 000	11 000	12 000	12 000	13 000	13 000	13 000

* Réserve non financée pour imprévus. Utilisée par la suite comme suit:
a) 1981 - Europe de l'Est, 1 000 et Afrique, 200
b) 1984 - Hong Kong, 500.

Source: Les réfugiés - Perspectives pour 1987-1988; rapports sur les niveaux mis à jour annuellement.

Nota: La proportion des membres des catégories désignées par rapport aux réfugiés au sens de la Convention est d'environ 2 pour 1. En 1990, 24 000 réfugiés ont été parrainés par des personnes ou organismes privés, comparativement à 21 064 en 1989, 7 458 en 1987 et à 5 161 en 1986.

2. Objectifs fixés pour les réfugiés parrainés par le gouvernement, 1991

Asie du Sud-Est	3 500
Amérique latine	2 500
Afrique	1 250
Moyen-Orient/Asie de l'Ouest	2 200
Europe de l'Est	550
Réserve	3 000
TOTAL	13 000

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 6

Demandes de reconnaissance du statut de réfugié présentées au Canada, 1980-1990

Année	Nombre de demandes
1980	1 600
1981	3 450
1982	3 300
1983	6 100
1984	7 100
1985	8 400
1986	18 282
1987	24 466
1988	34 353
1989	21 745*
1990	36 559

* Traitées en vertu du nouveau système.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 7

Critères de sélection des immigrants - Le système de points d'appréciation

	Points
1. Études	12
2. Préparation professionnelle particulière	15
3. Expérience	8
4. Demande dans la profession	10
5. Emploi réservé	10
6. Âge	10
7. Connaissance du français et de l'anglais	15
8. Personnalité	10
9. Contrôle des niveaux	10
10. Points supplémentaires pour les parents aidés	10 ou 15 en fonction du lien de parenté

Nota: La cote de passage est de 70 points.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 8

1. Pays dont les citoyens ont besoin de visas pour entrer au Canada comme visiteurs

Afghanistan
Afrique du Sud
Albanie
Allemagne - Rép. dém.
Algérie
Angola
Argentine
Bahrein
Bengladesh
Bénin
Bhoutan
Birmanie
Bolivie
Brésil
Bulgarie
Burkina Faso
Burundi
Cameroun
Cap-Vert, Îles du
Chili
Chine
Colombie
Comores
Congo
Corée du Nord
Corée du Sud
Côte-d'Ivoire
Cuba
Djibouti
Égypte
El Salvador
Émirats arabes unis
Équateur
Éthiopie
Fidji, Îles
Gabon
Gambie
Ghana
Guatemala
Guinée
Guinée-Bissau
Guinée équatoriale
Guyana
Haïti
Honduras
Hongrie
Indonésie
Inde
Iran
Iraq
Jamaïque
Jordanie
Kampuchea
Kenya
Koweït
Laos
Liban
Liberia
Libye
Madagascar
Maldives
Mali
Maroc
Mauritanie
Maurice
Mongolie - Rép. pop.
Mozambique
Namibie
Népal
Niger
Nigeria
Oman
Ouganda
Pacifique-Îles sous la tutelle des États-Unis
Pakistan
Panama
Pérou
Philippines
Pologne
Portugal
Qatar
République centrafricaine
République dominicaine
Roumanie
Rwanda
Sao Tomé et Principe
Sénégal
Sierra Leone
Somalie - Rép. de
Soudan
Sri Lanka
Syrie
Taïwan
Tanzanie
Tchad
Tchécoslovaquie
Thaïlande
Togo
Trinidad et Tobago
Tunisie
Turquie
U.R.S.S.
Vietnam
Yémen-Rép. arabe
Yémen-Rép. dém. pop.
Yougoslavie
Zaïre

Source: Guide de l'immigration, IS 13, annexe A.

2. Pays pour lesquels le visa a été imposé depuis 1980

1990 - Kenya, Argentine
1988 - Trinidad et Tobago, Nicaragua, Panama
1987 - Bolivie, Honduras, Brésil, Turquie, Tanzanie, Sierra Leone, Maurice, Gambie, Fidji
1986 - Portugal
1985 - République dominicaine
1984 - Jamaïque, Guyana, Guatemala, Pérou
1983 - Sri Lanka, Bangladesh
1981 - Inde
1980 - Haïti